

JUHÁSZ KRISZTINA*

Az Európai Unió válságkezelési műveleteinek finanszírozása és a rendelkezésre álló katonai és polgári képességek

Bevezetés

A közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) finanszírozásának vizsgálata nem tartozik a témával foglalkozó kutatók érdeklődésének fókuszába, annak ellenére, hogy a kérdés a fenti politikaterület végrehajtásának alapvető feltételét jelenti. Ahogyan *Missiroli* megjegyzi: „Az EU vezette válságkezelési műveletek finanszírozása az Unió kül- és biztonságpolitikájának külső hatékonyságára és belső konzisztenciájára ható némiképp elhanyagolt, mindazonáltal elengedhetetlen tényezője.”¹ A téma jelentőségét csak tovább növeli, hogy a 2008-ban kibontakozott pénzügyi és gazdaság válság következtében mind az EU, mind a tagállamok érzékenyebben viszonyulnak a pénzügyi kérdésekhez. Az alábbiakban áttekintjük a KKBP finanszírozásának az EU költségvetésében elfoglalt helyét, valamint megvizsgáljuk a szűkebb értelemben vett biztonság- és védelempolitika (KBVP) pénzügyi kondícióit, azaz a polgári és katonai válságkezelési műveletek finanszírozásának mechanizmusait.

I. A KKBP költségvetése és a polgári válságkezelési műveletek finanszírozása

A KKBP költségvetése az EU költségvetésének negyedik fejezetében, „Az EU mint globális szereplő” cím alatt került elhelyezésre, több más terület mellett. A 2007-2013-as pénzügyi keret időszakára a KKBP számára előirányzott költségvetési főösszeg 2 milliárd euró volt, ami azt jelenti, hogy az EU átlagosan évi 290 millió eurót szánt a KKBP finanszírozására.² A KKBP éves költségvetésének alakulása 2007 és 2013 között

* tanársegéd, SZTE Politológiai Tanszék

¹ MISSIROLI, ANTONIO: *Euros for ESDP: financing EU operations*. Institute for Security Studies Occasional Papers 2003 No. 45 June 3. p.

² GREVI, GIOVANNI - KEOHANE, DANIEL: *ESDP resources*. In: Grevi, Giovanni - Helly, Damien - Keohane, Daniel (szerk.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009)* 2009. 90. p.

azonban a valóságban dinamikus kiadásnövekedést mutatott,³ ahogyan azt az alábbi táblázat is alátámasztja:

1. táblázat

A KKBP éves költségvetésének alakulása 2007 és 2013 között (millió euró)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
KKBP	159	285	243	281	327	363	406

Forrás: GREVI, GIOVANNI - HELLY, DAMIEN - KEOHANE, DANIEL (szerk.): The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009) 2009, 91.p.
www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (letöltés dátuma: 2013.07.27.)

Meg kell jegyezni azonban, hogy a KKBP-re szánt összeg csak töredéke az EU külkapcsolatokra szánt büdzséjének, a tárgyalt időszakban nagyjából annak 3,5 százalékát teszi ki. A külkapcsolati költségvetés legnagyobb tételét a Fejlesztési Együttműködési Eszköz képezi, a tárgyalt időszakban mintegy 17 milliárd euró összegben.⁴

2. táblázat

Az EU költségvetésének negyedik címe alá tartozó külkapcsolati területek pénzügyi forrásai a 2007 és 2013 közötti pénzügyi perspektívában (millió euró)⁵

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
KKBP	159	285	243	281	327	363	406
IPA	1.263	1.497	1.518	1.593	1.797	1.936	2.024
ENPI	1.653	1.675	1.617	1.553	1.704	1.917	2.089
DCI	2.179	2.250	2.375	2.416	2.506	2.574	2.723
EIDHR	140	147	157	156	163	169	176
IFS	139	181	188	220	290	362	442
HUMA	732	931	777	800	825	850	875

Forrás: GREVI, GIOVANNI - HELLY, DAMIEN - KEOHANE, DANIEL (szerk.): The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009) 2009, 91.p.
www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (letöltés dátuma: 2013.07.27.)

³ A KKBP költségvetésének növekedése háttérben alapvetően a polgári válságkezelési műveletek számának és nagyságának növekedése áll a vizsgált időszakban.

⁴ GREVI - KEOHANE 2009, 90–91. pp.

⁵ A táblázat első oszlopában feltüntetett rövidítések az egyes külkapcsolati területeket, illetve azok pénzügyi eszközeit jelentik. KKBP – közös kül-és biztonságpolitika, IPA – Előcsatlakozási Támogatási Eszköz, ENPI Európai Szomszédságpolitikai és Partnerségi Eszköz, DCI – Fejlesztési Együttműködési Eszköz, EIDHR- Európai Eszköz a Demokráciáért és az Emberi Jogokért, IFS – Stabilitási Eszköz, HUMA – Humanitárius Segély.

Másrészt azt is meg kell jegyezni, hogy a KKBP büdzséje nem az egyetlen forrása az EU válságkezeléssel kapcsolatos tevékenységének. A Bizottság által kezelt számos földrajzi és tematikus pénzügyi eszköz, úgy mint az Európai Szomszédságpolitikai és Partnerségi Eszköz, a Fejlesztési Együttműködési Eszköz, az Európai Eszköz a Demokráciáért és az Emberi Jogokért és a Stabilitási Eszköz szintén fontos szerepet töltenek be a válságmegelőzés, a válságkezelés és a konfliktusokat követő békeépítés finanszírozásában.⁶ A KKBP-büdzsének felhasználásáról a Tanács, míg a többi pénzügyi eszköz felhasználásáról a Bizottság dönt.⁷ Az EU válságkezelési műveleteinek egy további nagyon fontos forrását – főleg a katonai és védelmi vonatkozású műveletek esetében – a műveletben részt vevő tagállami hozzájárulások, azaz a tagállamok védelmi költségvetései képezik.

Az EU költségvetésének negyedik fejezetén belül a KKBP pénzügyi kiadásainak könyvelésére öt alfejezet áll rendelkezésre:

- válságkezelési műveletek, konfliktusmegelőzés, konfliktusrendezés és stabilizáció, a béke és a biztonság nyomon követése és megvalósítása;
- non-prolifерáció és leszerelés;
- sürgősségi intézkedések;
- előkészületi és nyomon követési intézkedések;
- az Európai Unió különleges képviselői.⁸

A Bizottság javaslata alapján a Tanács és az EP közösen, különleges jogalkotási eljárás keretében fogadja el az EU és ezen belül a KKBP költségvetését,⁹ ezért a két intézmény közötti párbeszéd döntő fontosságú. A gyakorlatban azonban sokszor keletkeztek anomáliák az EP és a Tanács közötti együttműködésben. Az ebből adódó feszültségek 2005 és 2006 során tetőztek, elsősorban abból adódóan, hogy a Tanács nem nyújtott kielégítő tájékoztatást a parlament illetékes szerveinek, valamint a KKBP keretében vállalt kötelezettségvállalások és a kifizetések között esetenként jelentős eltérések voltak, illetve a Tanács az EP-nek küldött, a KKBP-ről szóló éves jelentésében nem tüzte ki megfelelő pontossággal a KKBP és a KBVP következő időszakra vonatkozó prioritásait.¹⁰ Mivel az EP és a Tanács közötti feszültség és vita veszélyeztette a KKBP költségvetésének elfogadását, és ennél fogva a keretében végrehajtott válságkezelési művelete-

⁶ GREVI – KEOHANE 2009, 91. p.

⁷ DRENT, MARGRIET – ZANDEE, DICK: *Breaking Pillars. Towards a civil-military security approach for the European Union* Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' January, 2010. 45. p.

⁸ Intézményközi Megállapodás az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről 42. pont (2006/C 139/01) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0003:0003:HU:PDF> (letöltés dátuma: 2013.07.19.)

⁹ Az EUMSZ 313-316. cikkei szabályozzák a költségvetési eljárás menetét. Részletesebben lásd: HORVÁTH ZOLTÁN – ÓDOR BÁLINT: *Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után* HVGORAC Budapest, 2008. 194–195. pp.

¹⁰ GREVI – KEOHANE 2009, 93. p.

ket, a helyzet orvoslására fogadták el 2006-ban azt az Intézményközi Megállapodást,¹¹ amelynek eredményeképpen fejlődés érzékelhető a Tanács és az EP együttműködésében.

Az EUSz 41. cikkének (1) és (2) bekezdése kimondja, hogy az Unió intézményeinek a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtása során felmerülő igazgatási költségei, valamint az ezen politika végrehajtása során felmerülő működési költségek az Unió költségvetését terhelik, kivéve a katonai vagy védelmi vonatkozású műveletekből eredő működési kiadásokat, illetve azokat az eseteket, amikor a Tanács egyhangúlag másként határoz. Azokban az esetekben, amikor a kiadásokat nem az Unió költségvetéséből finanszírozzák, azok a bruttó nemzeti termékkulcs szerint a tagállamokat terhelik, kivéve, ha a Tanács egyhangúlag másként határoz. A konstruktív tartózkodást bejelentő tagállamok nem kötelesek hozzájárulni azokhoz a kiadásokhoz, amelyeket nem az uniós költségvetésből finanszíroznak.

A KBVP végrehajtása során felmerülő kiadásokat, ahogyan a korábbi szerződések, úgy a Lisszaboni Szerződés is igazgatási és működési kiadásokra bontja, azonban a gyakorlatban nem mindig egyszerű a különbségtétel az adminisztratív jellegű és a működési kiadások között.¹² A 41. cikk (2) bekezdése értelmében tehát a polgári válságkezelési missziók működési költségei az Unió költségvetését terhelik, míg a katonai válságkezelési műveletek működési költségei nem finanszírozhatók az EU, illetve a KKBP büdzséjéből, azok a tagállamokat terhelik GNP arányosan. A polgári válságkezelési műveletek igazgatási és működési költségeinek KKBP-büdzsén belüli mértékét az alábbi táblázat hivatott érzékeltetni:

3. táblázat

A polgári válságkezelési műveletek költségvetésének KKBP-büdzsén belüli mértéke (millió euró)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
KKBP	62,6	62,6	102,6	159,2	285	243
Polgári KBVP	44,2	58,6	79,7	135,6	250,5	210

Forrás: GREVI, GIOVANNI - HELLY, DAMIEN - KEOHANE, DANIEL (szerk.): The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009) 2009, 93.p. www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (letöltés dátuma: 2013.07.27.)

A KKBP keretében történő uniós fellépések kapcsán a közös költségvetésből finanszírozott tételek nagyon különbözőek lehetnek aszerint, hogy milyen típusú fellépésről van szó. A tömegpusztító fegyverek non-prolifерációja terén az Unió elsősorban konferenciákat szervez és ennek keretében harmadik országbeli személyek utazását, szállás-

¹¹ Intézményközi Megállapodás az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről (2006/C 139/01) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0003:0003:HU:PDF> (letöltés dátuma: 2013. 07.19.)

¹² A válságkezelési műveleteket előkészítő ún. tényfeltáró missziókban részt vevő személyek költségeivel kapcsolatban sokáig nem volt egyetértés az intézmények között abban, hogy ezek adminisztratív vagy működési költségnek tekinthetők-e.

költségeit, esetleges képzését finanszírozza. A polgári válságkezelési missziók esetén a művelet költségeinek jelentős része az uniós költségvetésből (és ezen belül is a KKBP büdzséjéből) kerül finanszírozásra, úgy mint az eszközbeszerzések, helyiségbérletek, kommunikációs, PR, reprezentációs költségek, szerződéses személyzet bérezése, biztosítások.¹³ Kiemelendő azonban, hogy a polgári válságkezelési műveletek esetében is a tagállamok költségvetését terheli a művelet végrehajtásához rendelkezésére bocsátott személyi állomány fizetése.¹⁴

A KBVP keretében elindított polgári válságkezelési műveleteket megelőző, illetve előkészítő tevékenységek finanszírozása (többek között a tényfeltáró misszióké) 2001 és 2007 között a Bizottság Külkapcsolati Főigazgatóságán belül működő Gyorsreagálási Mechanizmuson (Rapid Reaction Mechanism- RRM) keresztül történt. Mivel azonban az előfinanszírozási alap évi nagyjából mindössze 30 millió eurós pénzüsszeggel rendelkezett, és legfeljebb csupán hat hónapon át történhetett az RRM-en keresztül történő finanszírozás, 2006-ban átalakították az előfinanszírozási mechanizmust.¹⁵ Az ekkor létrehozott Stabilitási Eszköz (Instrument for Stability- IfS) már jóval rugalmasabb keretet biztosít az előkészületi tevékenységek finanszírozásához. Többek között 18 hónapra meghosszabbították a finanszírozás leghosszabb időtartamát, megnövelték az eszköz költségvetését és könnyebbé tették a pénzeszközök lehívását.¹⁶

Ahogy a polgári válságkezelési műveleteket megelőző tevékenységek finanszírozása sem a KKBP költségvetéséből, hanem elkülönült finanszírozási eszközökből (korábban az RRM, jelenleg az IfS) történik, úgy a polgári műveletek során felmerülő sürgős finanszírozási problémák kezelése is a KKBP büdzséjétől elkülönülten zajlik. A Sürgősségi Segélytartalék (Emergency Aid Reserve- EAR) az EU-n kívüli rendkívüli események azonnali finanszírozhatósága érdekében a 2007 és 2013 közötti keretidőszakra összesen 1, 75 milliárd eurót tartott fenn. Az EAR elsősorban a humanitárius műveletek finanszírozását szolgáló pénzügyi eszköz, de a KBVP keretében indított civil válságkezelési műveletek rendkívüli finanszírozására is felhasználható, ahogyan az 2008-ban az EUMM Grúzia és az EULEX Koszovó esetében is történt.¹⁷

A Rugalmassági Eszköz (Flexibility Instrument- FI) a műveletek többletfinanszírozási igényének kielégítésére szolgál. Azon előre, világosan meghatározott kiadások finanszírozását biztosítja egy adott pénzügyi évben, amelyeket sem egy, sem több költségvetési fejezeten keresztül sem lehetne finanszírozni anélkül, hogy azok túllépnék a rendelkezésükre bocsátott előirányzati plafont.¹⁸

Mindhárom fent említett pénzügyi forrás felhasználásáról a Bizottság dönthet, azonban a múltban sok problémát jelentett, hogy a Bizottságon belüli döntéshozatal túl lassúnak bizonyult a polgári válságkezelési műveletek előkészítési, sürgősségi, illetve többletköltségeinek finanszírozásában. Kiutat jelenthet a problémából az EUSz 41. cikk-

¹³ TÖRÖ CSABA: *Az Európai Unióról szóló szerződés 18., 21., 24–38., 41–44. Cikkeinek magyarázata* In: Osztoivits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata I. Komentár*. Complex Kiadó Budapest, 2011. 396. p.

¹⁴ DRENT – ZANDEE 2010, 45. p.

¹⁵ GREVI – KEOHANE 2009, 96. p.

¹⁶ KOZMA TIBOR: *Az Európai Unió műveleteinek finanszírozása*. Hadmérnök 2010. V. évfolyam 3. szám 74. p.

¹⁷ KOZMA 2010, 74. p.

¹⁸ http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/flex/flex_en.cfm (letöltés dátuma. 2013. 07.19)

kének (3) bekezdése, amely rögzíti: „A Tanács határozatban meghatározza azokat a külön eljárásokat, amelyek garantálják az Unió költségvetésében a közös kül- és biztonságpolitika keretében végrehajtandó intézkedések, különösen pedig a 42. cikk (1) bekezdésében és a 43. cikkben említett missziókat előkészítő tevékenységek sürgős finanszírozására szolgáló előirányzatokhoz való gyors hozzáférést. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően határoz.” A Lisszaboni Szerződés ezen rendelkezése tehát a gyorsreagálási képességek mellé megteremtette a gyorsreagálási finanszírozás lehetőségét is.

A Bizottság számára egy további lehetőséget jelent a polgári válságkezelési műveletek finanszírozására, hogy a KKBP fejezetei között átcsoportosításokat hajthat végre,¹⁹ illetve az Európai Fejlesztési Alapot is igénybe veheti.²⁰

A polgári válságkezelési műveletek telepítését, illetve a teljes műveleti képességük elérését hátráltató tényező volt, hogy minden egyes misszió esetében újra le kellett folytatni az esetenként igen hosszadalmas eszközbeszerzési eljárásokat. Megoldást jelentett volna egy virtuális vagy tényleges raktár, valamint egy naprakész nyilvántartás azokról a képességekről és eszközökről, amelyek rövid határidőn belül a műveleti területre telepíthetők. Így tulajdonképpen biztosítani lehetett volna, hogy az egyik misszióban felhasznált képességeket később egy másik művelet számára elérhetővé tegyék, elkerülve a képességek újbóli beszerzését, ahogyan ez teljesen eseti alapon és mindenfajta központi koordináció és eljárás nélkül történt az EUPM Bosznia és az EUPOL Proxima, később pedig az EUPOL Kinshasa között.²¹ 2013 júniusára állt fel az az állandó KBVP-raktár, amely lehetővé teszi stratégiai eszközök tárolását és a műveleti területre való gyors (a válságkezelési koncepció Politikai és Biztonsági Bizottság általi elfogadását követő 30 napon belüli) telepítését.²²

„Az EU mint globális szereplő” költségvetési fejezet alatt működő hét pénzügyi eszköz, illetve az Unió költségvetésén kívüli Európai Fejlesztési Alap meglehetősen komplex rendszerét jelentik az EU kapcsolatai, és bennük a polgári válságkezelési műveletek finanszírozásának, annak ellenére, hogy számuk jelentősen csökkent a 2007 és 2013 közötti pénzügyi időszakot megelőző időben jellemző harminchoz képest. A kapcsolati pénzügyi eszközök területén tapasztalható komplexitás és fragmentáltság azonban nem kedvez az átfogó megközelítés²³ érvényesülésének. A nagy dilemmát az jelenti, hogy az Unió költségvetésének negyedik fejezetén belüli további egységesítés a Bizottság hatáskörének növekedését eredményezhetné a KKBP és a KBVP finanszírozása területén.²⁴

¹⁹ KOZMA 2010, 74. p.

²⁰ Ez történt a Bissau-Guineában a biztonsági szektor reformját célzó EUSSR Bissau-Guinea esetében is 27 millió euró összegben. DRENT – ZANDEE 2010, 49. p.

²¹ DRENT – ZANDEE 2010, 46. p.

²² Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy Brussels, 15 October 2013. http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/24072013_hr_interim_report_en.pdf. (letöltés dátuma: 2013. 12.17.)

²³ Az átfogó megközelítés egyrészt a KKBP-n és a KBVP-n belüli civil és katonai válságkezelésben illetékes szereplők, intézmények kooperációját jelenti, másrészt a KKBP és más kapcsolati területek (többek között a humanitárius segítségnyújtás, a fejlesztési politika, a kereskedelempolitika) közötti együttműködést.

²⁴ DRENT – ZANDEE 2010, 50. p.

II. A katonai válságkezelési műveletek finanszírozása; az Athena mechanizmus

Az EUSz 41. cikk (2) bekezdésének értelmében az EU polgári műveleteinek finanszírozása az EU költségvetéséből történik, a katonai és védelmi vonatkozású misszióké azonban nem. Korábban minden egyes katonai művelet esetén ad hoc finanszírozási rendszert kellett felállítani, azonban a Volt Jugoszláv Macedón Köztársaságban megindított Concordia és a Kongói Demokratikus Köztársaságban megindított Artemis műveletek pénzügyi nehézségei rávilágítottak arra, hogy szükség lenne egy állandó finanszírozási mechanizmust kialakítani a KBVP katonai műveleteinek előkészítési és közös műveleti költségeinek biztosítására.²⁵ A legtöbb problémát a források rendelkezésre bocsátásának gyorsasága jelentette, illetve, hogy felmerültek olyan költségek is, amelyeket nehezen lehetett egy adott résztvevő államhoz kötni.

A 2004. február 23-án elfogadott 2004/197/KKBP tanácsi határozat²⁶ hívta életre az Athena mechanizmust, amely az EU katonai vagy védelmi vonatkozású műveletei során felmerülő közös műveleti költségek finanszírozását biztosítja. Az Athena működtetésére nem jött létre külön szervezet, hanem a mechanizmust a Tanács Főtitkárságának erre kijelölt szakértőiből és a tagállamok által delegált tagokból álló Különleges Bizottság működteti. A határozat 1. cikkének (a) bekezdése értelmében Dánia nem vesz részt az Athena mechanizmus működtetésében.

A határozat III. számú mellékletének „A” része az Athenán keresztül finanszírozott műveleti közös költségnek minősíti többek között minden katonai művelet aktív fázisában²⁷ a műveleti parancsnoksággal, a haderő parancsnoksággal és a komponens parancsnokságokkal kapcsolatos kiadásokat, a szállítási költségeket, az infrastrukturális kiadásokat (a misszió végrehajtásához nélkülözhetetlenül szükséges utak, vasút, repülőtér, villany- és vízellátás), valamint az egészségügyi szolgáltatást (sürgős egészségügyi evakuáció).²⁸ A határozat további mellékletei rögzítik, hogy a műveletektől függetlenül, illetve a műveletek mely szakaszában milyen költségek finanszírozhatók az Athena mechanizmuson keresztül. Ezen kívül a Tanács esetenként úgy dönthet, hogy egyes költségeket alkalmasszerűen az Athena rendszeren keresztül finanszírozz.

A katonai, védelmi vonatkozású műveletek többi költségét azok a tagállamok viselik, amelyeknél a konkrét költségek felmerülnek. A tagállamok, illetve az adott művelet támogató harmadik államok védelmi költségvetését terhelő kiadás többek között a művelethez szükséges katonák, fegyverek, eszközök műveleti helyszínre való ki- és visszatelepítése, az állomány étkezési és szállásköltségei, a devizaellátmány.²⁹ Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a közös költségek az egyes műveletek összköltségé-

²⁵ GREVI – KEOHANE 2009, 76. p.

²⁶ A határozatot azóta többször módosították, legutóbb 2011 decemberében. Council Decision 2011/871/KKBP on establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena)

²⁷ A művelet aktív fázisa alatt a műveleti parancsnok kijelölésétől a műveleti parancsnokság tevékenységének utolsó napjáig terjedő időszak értendő.

²⁸ Council Decision 2011/871/KKBP on establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena) Annex III Part A. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0035:0053:EN:PDF> (letöltés dátuma: 2013.07.19.)

²⁹ KOZMA 2010, 75. p.

nek 10 százalékát sem érik el, tehát a katonai műveletek költségeinek jelentős részét a műveletben részt vevő tagállamok, illetve az esetlegesen részt vevő harmadik államok viselik.³⁰

Az EUSz 41. cikkének (2) bekezdése értelmében a tagállamok a bruttó nemzeti termékulcs (GNP) arányában járulnak hozzá az Athena mechanizmus működéséhez, kivéve, ha a Tanács egyhangúlag másként nem határoz. Az Athena bevételi oldalán jelennek meg továbbá az esetleges harmadik országok hozzájárulásai, illetve bizonyos kiegészítő bevételek, úgy mint a kamatbevételek vagy eladásból befolyt ellenértékek.³¹

Az Athena mechanizmust azonban számos kritika éri. A GNP-arányos hozzájárulással kapcsolatban *Missiroli* rámutat, hogy ebben a struktúrában egyrészt a nagy tagállamok viselik a közös költségek oroszánrészét, másrészt az is tipikus, hogy a műveletekhez szükséges személyi állomány jelentős része is a nagy tagállamokból származik, azonban ez az extra tehervállalás nincs semmiféle különleges státusszal kompenzálva a döntéshozatali folyamatban.³² Az Athena mechanizmussal kapcsolatban leggyakrabban felmerülő kritika, hogy a műveleti közös költségek olyan szűken vannak meghatározva, hogy azok általában az összes költség 10 százalékát teszik ki, így a fennmaradó 90 százalékot azoknak a műveletben résztvevő tagállamoknak kell viselniük, amelyeknél az adott költség felmerül.³³ Ráadásul a jelenlegi struktúra a KBVP-ben aktív tagállamokat bünteti azzal, hogy a működési költségek oroszánrészét a műveletben részt vevő tagállamokra terheli, és ezzel tulajdonképpen gátolja a KBVP-műveletekben való aktívabb tagállami részvételt.³⁴

A katonai, illetve védelmi vonatkozású műveleteket előkészítő tevékenységek finanszírozására a tagállamok hozzájárulásaiból egy induló alapot (start up fund) kell létrehozni az EUSz 41. cikkének (3) bekezdése értelmében. Tulajdonképpen az induló alapra vonatkozó rendelkezések a korábban kialakult gyakorlat kodifikálását jelentik a Lisszaboni Szerződésben. A főképvisező javaslatára a Tanács minősített többséggel elfogadott határozatában rögzíti egy adott művelet elindítását lehetővé tevő induló pénzügyi alap létrehozására, finanszírozására és kezelésére (beleértve az alap rendelkezésére bocsátott pénzeszközök összegét), valamint a pénzügyi ellenőrzésére vonatkozó szabályokat. Fontos kiemelni, hogy az induló alap nem csak a katonai válságkezelési művelet előkészítésére, hanem annak végrehajtására is felhasználható. Ebben az esetben a Tanács felhatalmazza a külügyi és biztonságpolitikai főképviselet az alap igénybevétele, a főképviselet pedig köteles a Tanácsnak jelentést tenni az alap felhasználásáról.³⁵

³⁰ TÖRÖ 2011, 397. p.

³¹ KOZMA 2010, 77. p.

³² MISSIROLI 2003, 17.p.

³³ Például a 2008-as év során az EUFOR Tchad esetében az ATHENA megközelítőleg 120 millió keret finanszírozott, míg egyes becslések szerint a művelet összkiadása megközelítőleg 1 milliárd euró volt. KOZMA T. 2010, 75.

³⁴ DRENT – ZANDEE 2010, 51–52. pp.

³⁵ TÖRÖ 2011, 398–399. pp.

III. Az Európai Unió rendelkezésére álló válságkezelési képességek³⁶

A válságkezelési műveletek jelentik a KBVP „húzóágazatát”, amit mi sem bizonyít jobban, mint hogy 2003 óta az Európai Unió huszonkilenc válságkezelési műveletet indított a világban, amelyből kilenc katonai, tizenkilenc polgári és egy polgári-katonai jellegű.³⁷ Az Unió katonai és polgári válságkezelési műveletei az ún. petersbergi feladatokat, illetve azok kibővített körét ölelik fel. A petersbergi feladatokat eredetileg a Nyugat-európai Unió Miniszteri Tanácsa határozta meg 1992. június 19-i nyilatkozatában, amely kimondta: „[...] a WEU tagállamainak katonai egységei a WEU irányítása alatt bevetethetők humanitárius mentési feladatokra, békefenntartási feladatokra, harcoló erőként válságkezelés feladatára, beleértve a béketeremtést.”³⁸

Az Európai Unió az 1997-es Amszterdami Szerződéssel kodifikálta a Petersbergi Nyilatkozatban rögzített feladatokat mint a KKBK keretében fokozatosan kialakítandó KBVP műveleti fellépéseit. A 2003 decemberében elfogadott Európai Biztonsági Stratégia azonban már a petersbergi feladatok bővítésének szükségességére hívta fel a figyelmet,³⁹ amelynek a Lisszaboni Szerződés eleget is tett. Az EUSz 43. cikke a következőképpen bővíti ki az EU válságkezelő szerepvállalásának lehetséges feladatait:

- közös leszerelési műveletek;
- humanitárius feladatok (EUFOR Tchad; a Kongói Demokratikus Köztársaságban indított Artemis);
- mentési/evakuációs műveletek;
- katonai tanácsadói és segítségnyújtási feladatok (az EU szudáni AMIS Támogató Művelete, EUTM Somalia, EUTM Mali);
- konfliktusmegelőzés;
- békefenntartás;
- harcoló erők válságkezelésben kifejtett feladatai, beleértve a béketeremtést is;
- a konfliktusok lezárását követően a helyzet stabilizálására irányuló műveletek (EUFOR Concordia, EUFOR Althea).

A szerződés leszögezi, hogy a fenti tevékenységeket felölölő uniós missziók mindegyike hozzájárulhat a terrorizmus elleni küzdelemhez.

A felsorolásból látható, hogy az EU fellépésére a konfliktusok különböző fázisainak mindegyikében sor kerülhet, azaz a fegyveres konfliktusok megelőzése, a béketeremtés, a békefenntartás és a békeépítés is beletartozik az Unió potenciális válságkezelési tevékenységébe.

³⁶ Képességek alatt gyakorlatilag egy válságkezelési művelet végrehajtásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket kell érteni, azaz az Unió számára rendelkezésre bocsátott bevethető katonai és rendőri erőket, hírszerzési, elemzési, tervezési szakértelmet és az ehhez szükséges eszközöket, infrastruktúrát, irányítási és parancsnoki struktúrákat, valamint szállítási és kommunikációs eszközöket.

³⁷ http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm (letöltés dátuma: 2014.07.23.)

³⁸ A WEU Miniszteri Tanácsának Petersbergi Nyilatkozata In: Vincze Hajnalka - Póti László - Tóth Péter (szerk.): *Az Európai Unió biztonsági- és védelempolitikai dokumentumai I.* Charta Press Kft. 2003. 42.p.

³⁹ <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIHU.pdf> 11.p. (letöltés dátuma: 2013.07.27.)

Az uniós alapszerződésben nevesített válságkezelési tevékenységeken túl az EU nemzetközi szerepvállalásának lehetőségeit bővítik a 2000. június 19 és 20. között a portugáliai Santa Maria da Feira-ban tartott Európai Tanács elnökségi következtetései, amelyek a polgári válságkezelés prioritási területeit határozták meg:

- a rendőrség (EUPM Bosznia-Hercegovina);
- a jogállamiság megszilárdítása (EULEX Koszovó);
- a polgári közigazgatás támogatása;
- és a polgári védelem.⁴⁰

Az EU meglehetősen átfogó és komplex válságkezelési tevékenységének jobb átlátathatósága érdekében a fent ismertetett művelettípusok mibenlétének részletesebb vizsgálata szükséges.

A konfliktusmegelőzés olyan preventív jellegű tevékenység, amelynek során államok közötti vagy államon belüli konfliktusok esetében nemzetközi erők telepítése történik a szembenálló felek közötti fegyveres összeütközés megelőzése, illetve kiújulásának megakadályozása céljából. A konfliktusmegelőző műveletek keretében gyakran kerül sor távolságtartási intézkedések végrehajtására, amelyek során ütközőzónát és fegyvermentes övezetet hoznak létre a konfliktusban érintett felek között, vagy éppen bizalomépítő, polgári és katonai elemeket is felölölő intézkedések foganatosítására, végső soron pedig nemzetközi fegyveres erők telepítésére.⁴¹

A békefenntartás hagyományos, hidegháború során kialakult első generációs formájában a konfliktusban érdekelt felek beleegyezésével történt soknemzetiségű egységek telepítése, elsődlegesen a már létrejött tűzszüneti megállapodás betartatása céljából. A békefenntartók csupán könnyűfegyverekkel rendelkezhetek, és azokat kizárólag saját védelmük érdekében használhatták. A klasszikus békefenntartó műveletek jelentősége abban rejlett, hogy képesek voltak stabilizálni a fegyveres összeütközések következtében kialakult helyzetet átmeneti jelleggel, addig, amíg tartós rendezésre nem került sor. Az 1990-es évektől kezdődően azonban egyre inkább új elvárások fogalmazódtak meg a békefenntartó műveletekkel kapcsolatban, ami a békefenntartás új formájának kialakulásához vezetett, a hagyományos békefenntartói feladatok és bizonyos kényszerítő intézkedések, azaz fegyveres erő alkalmazásának ötvözése nyomán. A második generációs békefenntartó műveletek során ugyanis szinte törvényszerűen jelentkeznek azok a helyzetek, amikor elkerülhetetlenné válik a fegyveres erő alkalmazása.⁴²

A harcoló erők válságkezelésben kifejtett feladata, hogy tényleges harci cselekményekkel gondoskodjanak a válság megfékezéséről és a megfélemlítő biztonsági környezet kialakításáról. A béketeremtés alapvető célja, hogy végrehajtói olyan feltételeket alakítsanak ki legalább az adott válságövezet egy részében, amelyek lehetővé teszik a további válságkezelési lépések és intézkedések (lefegyverzés, leszerelés, humanitárius segélyek célba juttatása) végrehajtását.⁴³

⁴⁰ Európai Tanács elnökségi következtetések Santa Maria da Feira, 2000. június 19-20. In: Vincze-Póti-Tálas 2003, 131–132. pp.

⁴¹ TÖRÖ 2011, 418. p.

⁴² TÖRÖ 2011, 419–420. pp.

⁴³ TÖRÖ 2011, 420. p.

A humanitárius feladatok felölelik egyrészt az államon belüli konfliktusok esetében a civil lakosság bizonyos szükségleteinek (élelmezés, ivóvíz, szállás, orvosi ellátás) biztosítását, valamint a konfliktusban érintett állam állampolgárait megillető első generációs alapvető emberi jogainak tömeges sérelme esetén való beavatkozást (humanitárius intervenció).⁴⁴ A humanitárius feladatoknak a leggyakrabban alkalmazott formái mégis azok, amelyek a civil lakosság ellátását célozzák, úgy mint a humanitárius segélyszervezetek válságkövetben tartózkodó munkatársainak és az általuk ellátottaknak a védelme, a humanitárius segélyszállítmányok, illetve utánpótlásuknak a lakossághoz történő eljuttatása, az ehhez szükséges infrastruktúra kialakítása, fenntartása.⁴⁵

Az evakuációs műveletek létjogosultsága abból fakad, hogy számos állam fenntartja magának a jogot, hogy a saját állampolgárai életének védelme érdekében más országok területén katonai erőt alkalmazzon, ha a válságban érintett állam intézményei a válság következményeként nem képesek vagy éppen nem hajlandók megtenni a szükséges intézkedéseket az állam területén tartózkodó külföldi állampolgárok életének védelme érdekében. Fontos kiemelni, hogy az evakuációs missziók kizárólag az állampolgárok életének védelmét és kimentésüket szolgálhatja, további célok követése kizárt. A mentési intézkedések azonban kiterjeszthetők a műveletet végrehajtó állam/államok állampolgárain kívül más államok állampolgáira is.⁴⁶

A konfliktusok lezárását követően a helyzet stabilizálására irányuló műveletek rendszerint felölelik a válságkezelés katonai és polgári elemeit is, amikor olyan feladatok ellátását veszik át, amelyek normális körülmények között a konfliktusban érintett állam intézményeinek hatáskörébe tartoznának. Ezek a feladatok tipikusan a biztonsági szektor, azaz a katonaság, a rendőrség, valamint az igazságszolgáltatás és a polgári közigazgatás területére esnek. A stabilizációs műveletek egy másik formája segítségnyújtás és tanácsadás révén járul hozzá a helyi intézmények újjászervezéséhez és átalakításához, és így a fent említett feladatok ellátásához.⁴⁷

A katonai tanácsadói és segítségnyújtási feladatok során az EU a KBVP keretében rendelkezésére bocsátott katonai képességeit más szervezetek (ENSZ, NATO, EBESZ, Afrikai Unió) által végrehajtott válságkezelési művelet támogatására használja. Az EU támogató tevékenysége ölthet önálló, bár kiegészítő formát, mint az Artemis let⁴⁸ esetében, illetve integrált formát, amikor az EU képességei az adott műveletet végrehajtó nemzetközi szervezet parancsnoki láncába kapcsolódnak, mint az Afrikai Uniónak Szudánban nyújtott támogató művelete esetében (AMIS).⁴⁹

Bár az EUSz 43. cikke nem nevesíti, de gyakorlati szempontból kiemelkedő szerepe van az EU megfigyelő műveleteinek, amelyek egy adott megállapodás betartásának fel-

⁴⁴ A humanitárius intervencióról lásd részletesen: SÜLYÖK GÁBOR: A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata Gondolat Kiadó Budapest, 2004.

⁴⁵ TÖRÖ 2011, 422. p.

⁴⁶ TÖRÖ 2011, 421. p.

⁴⁷ SERRANO, PEDRO: *A strategic approach to the European Security and Defence Policy* In: Nowak, Agnieszka (szerk.): *Civilian crisis management: The EU way*. European Union Institute for Security Studies 2006. 42. p.

⁴⁸ A Kongói Demokratikus Köztársaság területén 2003-ban elindított műveletet az ENSZ felkérésre telepítették azzal a céllal, hogy a helyszínen tartózkodó ENSZ erők újjászervezéséig és megerősítéséig az EU biztosítsa Bunia körzetének stabilitását.

⁴⁹ SERRANO 2006, 43. p.

ügyeletét végzik, ahogyan ez történt az Aceh-i (AMM)⁵⁰ és a grúziai megfigyelő művelet (EUMM Georgia) esetében.⁵¹

Az EU rendkívül széleskörűen meghatározott válságkezelési tevékenységéhez ugyanakkor megfelelő mennyiségű és minőségű katonai és polgári képességekre van szüksége. Már a közös európai biztonság- és védelempolitika elindításának politikai lendületet adó brit-francia kétoldalú Saint Malóban tartott találkozó közös nyilatkozata is kiemelten kezeli a képességfejlesztés kérdését, amikor kimondja: „Az Európai Uniónak olyan helyzetben kell lennie, hogy betölthesse teljes szerepét a nemzetközi szinten. [...] E cél érdekében az Unió legyen képes önálló fellépésre, amelyet hiteles katonai erő támogat, rendelkezzen az alkalmazásához szükséges döntéshozatali eszközökkel, és álljon készen az erő alkalmazására, hogy reagálhasson a nemzetközi válságokra.”⁵²

Ugyanakkor a KBVP 1999-es létrehozatala óta a legnagyobb kihívást az jelenti, hogy a tagállamok olyan emberi erőforrásokat, katonai, valamint civil eszközöket és képességeket rendeljenek ehhez a politikaterülethez, amelyekkel az EU hatékonyan járulhat hozzá a nemzetközi béke és biztonság kialakításához és védelméhez. Az első válságkezelési műveletek 2003-as elindítása óta⁵³ a gyakorlati tapasztalatok komoly segítséget nyújtottak annak meghatározásához, hogy pontosan milyen eszközökre és képességekre van szüksége az EU-nak a petersbergi feladatok, illetve azok kibővített körének ellátásához.

Az Európai Uniónak nincs saját hadserege, rendőri ereje vagy saját védelmi költségvetése. Ahogyan az EUSz 42. cikkének (1) bekezdése is kijelenti, az Unió békefenntartó, konfliktusmegelőző és a nemzetközi biztonságot erősítő műveleteinek végrehajtása a tagállamok által rendelkezésre bocsátott képességeken alapul. A közös kül- és biztonságpolitika részeként működő közös biztonság- és védelempolitika is szigorúan kormányközi alapokon működő politikaterület, ahol a tagállamok nem kívántak lemondani a szuverenitásukról az Unió javára, tehát amikor az EU katonai és polgári válságkezelési képességeit, valamint a védelmi beszerzések és kiadások mértékét vesszük górcső alá, akkor tulajdonképpen a felajánlott tagállami képességeket és védelmi költségvetéseket vizsgáljuk.

A képességbeli hiányosságok feltárása, valamint a képességfejlesztés érdekében a tagállamok rendszeresen tartanak uniós keretek között képességfejlesztési, illetve képesség-felajánlási konferenciákat, valamint fogadnak el időről-időre mind a civil, mind a katonai válságkezelési képességek fejlesztésének keretét adó ún. Fő Célkitűzéseket (Headline Goals). A tagállamok által felajánlható képességek feltérképezése, illetve a képességbeli hiátusok meghatározása szempontjából kiemelt jelentősége van az európai tanácsi üléseknek, amelyek elnökségi következtetései, illetve jelentései rendre kitérnek az uniós válságkezelési képességek állapotára, sok esetben kijelölve a képességfejlesztés következő állomását. A következőkben a katonai és a civil válságkezelési képessé-

⁵⁰ A 2005 szeptemberében Indonéziában elindított misszió mandátuma az indonéz kormány és a Szabad Aceh Mozgalom közötti békemegállapodás betartásának megfigyelésére irányult.

⁵¹ Az EU 2008 szeptemberében, az augusztusi Grúzia és Oroszország közötti konfliktust követően indított civil megfigyelő műveletet a két ország közötti megállapodás betartásnak ellenőrzése céljából.

⁵² Brit-francia csúcstalálkozó St. Malo 1998. december 3-4. In: VINCZE – PÓTI – TÁLÁS 2003, 72. p.

⁵³ Az EU első polgári válságkezelési művelete 2003. január 1-jén Bosznia-Hercegovinában (EUPM Bosznia) az első katonai válságkezelési művelet pedig 2003. március 31-én Macedóniában (Concordia) indult el.

gek kiépítése, illetve fejlesztése érdekében megtett lépéseket, valamint a képességek területén tapasztalt hiányosságokat tekintjük át.

1. Az EU katonai képességei

1.1. A képességfejlesztés főbb állomásai

Az EU tagállamai 1999 júniusában Kölnben döntötték el formálisan a KBVP létrehozatalát, csak pár héttel azt követően, hogy véget ért a NATO 78 napos koszovói intervenciója. A koszovói háború nyilvánvalóvá tette az Egyesült Államok és az EU-tagországok hadereje közötti óriási képességbeli különbségeket, a soron következő 1999. decemberi Helsinkiben megtartott EU-csúcson ezért a tagállami kormányok számos célkitűzést fogalmaztak meg a katonai képességek vonatkozásában.

A „Helsinki Fő Célkitűzések (Helsinki Headline Goals)” keretében a tagállamok vállalták, hogy:

- 2003-ra felállítanak egy 50-60 000 főből álló európai gyorsreagálású hadtestet, amely a petersbergi feladatok teljes skáláján bevethető, 60 napon belül telepíthető és legalább egy éven keresztül fenntartható;
- a Tanácson belül új politikai és katonai struktúrákat állítanak fel, annak érdekében, hogy képessé tegyék az Uniót a válságkezelési műveletek politikai ellenőrzésének és stratégiai irányításának ellátására;
- az EU és a NATO közötti teljes körű konzultáció és együttműködés biztosítása érdekében kialakítják az ehhez szükséges mechanizmusokat;
- meghatározzák azokat a struktúrákat, amelyek lehetővé teszik, hogy a nem EU-tag európai NATO-tagállamok és más érdekelt országok is részt vehessenek az EU katonai válságkezelésében;
- egy nem katonai válságkezelési mechanizmust hoznak létre.⁵⁴

A 2000. november 20-21-i brüsszeli első képesség-felajánlási konferencián a tagállamok a Fő Célkitűzések elérése érdekében egy 100 000 főből, mintegy 400 harci repülőből és 100 tengeri járműből álló erőt ajánlottak fel a KBVP keretében indítandó válságkezelési műveletek végrehajtásához. A tagállami felajánlásokat az ún. erőjegyzékben rögzítették. Továbbá nemzeti és többnemzetiségű parancsnokságok felállítását ajánlották fel műveleti tervezés céljából, elsősorban annak érdekében, hogy adott esetben az EU NATO-képességek igénybe vétele nélkül is rendelkezzen megfelelő vezetési és irányítási eszközökkel.⁵⁵

A képességi célkitűzések teljesítésének nyomon követésére és ellenőrzésére a 2000. december 7-9. közötti nizzai EU-csúcson a tagállamok meghatározták az EU felülvizsgálati és értékelési mechanizmusának főbb feladatait és szintjeit, amelyek az alábbiak:

⁵⁴ Európai Tanács elnökségi következtetések Helsinki, 1999. december 10-11. In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2003, 89. p.

⁵⁵ Képesség-felajánlási konferencia Brüsszel, 2000. november 20-21. In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2003, 148. p.

- az EU katonai válságkezelési képességi céljainak meghatározása, amelyet az Európai Tanács végez. Ennek során az EiT értékeli a Fő Célkitűzéseket és amennyiben szükségesnek látja, új képességi célkitűzéseket és menetrendet határoz meg;
- az EiT által meghatározott célkitűzésekhez szükséges erők és képességek jegyzékét az EU Katonai Bizottsága kíséri figyelemmel;
- a jóváhagyott nemzeti felajánlások teljesítése érdekében tett lépések minőségi és mennyiségi szempontból történő felülvizsgálata, amely felöleli a felajánlott és jóváhagyott erők interoperabilitásának és rendelkezésre állásának értékelését is. Ezt a tevékenységet az EU Katonai Bizottsága végzi a tagállamok és szükség esetén a NATO szakértőiből álló csoportok segítségével. A Katonai Bizottság feladata az értékelés során, hogy rámutasson az esetleges hiányosságokra és javaslatot tegyen a Politikai és Biztonsági Bizottságnak olyan intézkedések meghozatalára, amelyek garantálják, hogy a tagállamok vállalásai összhangban legyenek a fő célkitűzésben meghatározott követelményekkel.⁵⁶

Brüsszelben került megrendezésre az EU 2001. november 19-i képességfejlesztési konferenciája, amelynek eredményeként megszületett „Az európai katonai képességek fejlesztéséről szóló nyilatkozat”. A dokumentum értelmében a tagállamok megerősítették korábbi felajánlásait, és meghatározták a továbbra is fennálló hiányosságokat,⁵⁷ amelyek kiküszöbölésére elfogadták az Európai Képesség-Akciótervet (European Capabilities Action Plan- ECAP). Az ECAP számos elvet fogalmaz meg az európai képesség-fejlesztéssel kapcsolatban:

- az európai katonai képességekkel kapcsolatos erőfeszítések fokozott hatékonysága: a tagállamok védelmi erőfeszítéseinek szétaprózódottságát a tagállamok, illetve a tagállamok csoportjai közötti együttműködés fokozásával lehetne racionalizálni;
- az európai védelmi együttműködés alulról építkező megközelítése: a tagállamok kötelezettség-vállalásai önkéntes alapon történnek, tiszteletben tartva a nemzeti döntéseket;
- az EU-tagállamok közötti koordináció és a NATO-val történő együttműködés: ezen elv alkalmazása alapvető fontosságú az EU eszközeiben mutatkozó specifikus hiányosságok feltárása, a NATO-képességekkel kapcsolatos fölösleges párhuzamosságok elkerülése és az átláthatóság biztosítása szempontjából;
- a közvélemény széleskörű támogatásának fontossága: ehhez az szükséges, hogy a tagállamok közvéleményének tiszta képe kell legyen a KBVP rendelkezésére álló eszközökről, a hiányosságokról és kiküszöbölésükhöz szükséges erőfeszítésekről.⁵⁸

⁵⁶ Európai Tanács elnökségi következtetések Nizza, 2000. december 7–9. In: VINCZE – PÓTI – TÁLÁS 2003, 168–169. pp.

⁵⁷ A képességfejlesztési konferencia számos minőségi hiányosságra mutatott rá többek között a bevetésre kerülő erők védelme; a szárazföldi erők rendelkezésre állásának szintje; a logisztika; a haditengerészeti repülő-
lők; a légierők precíziós irányítása; a vezetés, irányítás, kommunikáció és hírszerzés (C3I) területén.

⁵⁸ Az EU képességfejlesztési konferenciája Brüsszel, 2001. november 19. In: VINCZE – PÓTI – TÁLÁS 2003, 273. p.

Az Európai Unió azon erőfeszítései közben, hogy 2003 végére képessé váljon a petersbergi feladatok teljes körének ellátására, a NATO 2002-es prágai csúcstalálkozóján a NATO-tagállamok a katonai képességeik fokozására vonatkozó kötelezettségvállalást tettek, miszerint felállítanak egy 21 000 fős NATO reagálási erőt (NATO Response Force- NRF) légi és tengeri komponensek támogatásával, amely főleg európai erőkből állna. Számos elemző úgy gondolta ekkor, hogy az európai kormányoknak valószínűleg választaniuk kell majd a Helsinkiben célként kitűzött európai gyorsreagálású hadtest és az NRF között, mert mindkettő felállítása meghaladná képességüket.⁵⁹

A Helsinkiben tartott EU-csúcson megfogalmazott Fő Célkitűzések és az elérésük érdekében tett képességfejlesztési erőfeszítések időszakát a *2003. december 12-i brüsszeli EU-csúcs* nyilvánította lezártnak, ugyanakkor hangsúlyozta: „[...] új célokat is meg kell határozni az európai válságkezelési képességek további fejlesztése számára, a 2010-ig terjedő időszakra[...]”.⁶⁰ A tagállamok állam- és kormányfői továbbá elfogadták az Európai Biztonsági Stratégiát.

A brüsszeli EiT munkájára építve az Európai Tanács 2004. június 15-én hagyta jóvá a „*2010-es fő célkitűzés (Headline Goal 2010)*” című dokumentumot, amely az európai katonai képességek fejlesztésének főbb paramétereit határozta meg 2010-ig, reagálva az EU 2003 decemberében elfogadott biztonsági stratégiájában megfogalmazott igényekre és hiányosságokra, valamint az EU-vezette műveletekből levont gyakorlati tapasztalatokra és tanulságokra. A tagállamok az alábbi konkrét célokat tűzték ki a 2010-es határidő vonatkozásában:

- 2004-ben egy polgári-katonai sejt létrehozása a Katonai Törzsön belül, amely képes gyorsan felállítani egy műveleti központot valamely konkrét művelet esetén;
- az Európai Védelmi Ügynökség létrehozása 2004 folyamán a védelmi képességfejlesztés, kutatás, és beszerzés terén, amely támogatást nyújt a katonai felszerelések terén közösen feltárt hiányosságok felszámolása érdekében;
- 2005-re összhaderőnemi stratégiai szállítási koordináció megvalósítása abból a célból, hogy 2010-re rendelkezésre álljon az EU-műveletek támogatásához szükséges képesség a légi, szárazföldi és tengeri stratégiai szállítás terén;
- 2007-re gyorsreagálású harccsoportok kialakítása;
- 2008-ra egy repülőgép-hordozó rendelkezésre állása az ezzel együtt járó repülőezreddel és kísérettel.⁶¹

A 2010-es Fő Célkitűzések közül kiemelendő az EU gyorsreagálású harccsoportjainak felállítása, amelynek kezdeményezésére a 2003 februárjában Le Touquet-ben tartott brit-francia kétoldalú csúcstalálkozón került sor, és amelyet később Németország is támogatott.⁶² A „három nagy” konszenzusát követően a többi tagállam is üdvözölte a

⁵⁹ GREVI-KEOHANE 2009, 73. p.

⁶⁰ Európai Tanács, Brüsszel, 2003. december 12. Az elnökség beszámolója az ESDP-ről In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2004/2005, 85. p.

⁶¹ Európai Tanács Brüsszel, 2004. június 15. A 2010-es Fő Célkitűzés In: VINCZE-PÓTI-TÁLAS 2004/2005, 114. p.

⁶² Lásd: A harccsoport-koncepció- brit, francia német gondolatébresztő dokumentum Brüsszel, 2004. február 10. In: TAKÁCS JUDIT – TÁLAS PÉTER – VINCZE HAJNLKA : *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai III.* Charta Press Kft. 2005. 29–34. p.

harccsoport-konceptió tervét az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsának 2004. március 22-i ülésén. A koncepció értelmében a felek 1500 fős gyorsreagálós harccsoportok felállításának szükségességében állapodtak meg, amelyek 15 napon belül bevetethetők lennének.⁶³

A 2004. november 22-i brüsszeli képesség-felajánlási konferencián határozták meg a tagállamok a harccsoportok felállításának részleteit. Ennek értelmében a harccsoport a gyorsreagálás speciális formája; az a legkisebb, katonailag még hatékony, gyorsan bevetethető erő, amely képes önálló műveletekre vagy egy nagyobb művelet első fázisának végrehajtására. A harccsoport összhaderőnemi, zászlóalj méretű erőn alapszik, és harctámogató, valamint kiszolgáló elemekkel van megerősítve. Harccsoportot létrehozhat egy keretnemzet vagy egy, a tagállamok által alkotott többnemzetiségű koalíció. A harccsoportoz tartoznia kell egy parancsnokságnak, és rendelkeznie kell az előre meghatározott stratégiai és műveleti támogató képességekkel, mint például stratégiai szállítással és logisztikával.⁶⁴

Fontos azonban megjegyezni, hogy a harccsoportok általános összetevőin kívül az adott harccsoportot létrehozó tagállam/tagállamok döntésén múlik, milyen konkrét személyi és eszközbeli képességeket bocsátanak rendelkezésre. Tehát mivel nem jött létre egy állandó, minden részletében rögzített harccsoport-struktúra, a közreműködő államok rugalmas keretek között mozoghatnak.⁶⁵

Ami a döntéshozatalt illeti, az EU arra törekszik, hogy öt napon belül képes legyen döntést hozni egy művelet beindításáról azt követően, hogy a Tanács jóváhagyta a válságkezelési koncepciót. Az erők bevetésével kapcsolatban a cél, hogy a harccsoportok legkésőbb a művelet megindításáról hozott döntés után megkezdhessék a tevékenységüket az adott művelet helyszínén. Ehhez az szükséges, hogy a harccsoportok 5-10 napos készségben tartott eszközökre és képességekre épüljenek.⁶⁶

A tagállamok megállapodtak, hogy 2005-től a harccsoportok kezdeti műveleti képességeit biztosítják, amely 2007-től kezdődően teljes műveleti képességgé alakul. A kezdeti műveleti képesség időszakában (2005-2006) az EU-nak képesnek kellett lennie egy harccsoport méretű művelet megindítására. Ennek érdekében az Egyesült Királyság és Franciaország vállalta egy-egy harccsoport kiállítását 2005 első felére, Olaszország pedig 2005 második felére biztosított egy harccsoportot. 2006 egészére Németország és Franciaország egy közös harccsoportot állított fel, váltott vezetéssel, amelyet más tagállamok is támogattak. Ezen felül 2006 első felében rendelkezésre állt egy többnemzetiségű harccsoport is. A teljes műveleti képességet 2007-re kellett elérni. Ekkortól az EU-nak képesnek kell lennie két harccsoport méretű gyorsreagálós művelet egyidejű végrehajtására, beleértve ezek közel egyidejű megindításának képességét is.⁶⁷

2007. január 1-jétől tehát teljes műveleti képességben állnak az EU rendelkezésére a gyorsreagálós harccsoportok, azonban eddig egyszer sem kerültek telepítésre. Számos

⁶³ LINDSTROM, GUSTAV: *Enter the EU Battlegroups*. EU Institute for Security Studies Chaillot Paper No. 97 February 2007. 9–11. p.

⁶⁴ Katonai képesség-felajánlási konferencia Brüsszel, 2004. november 22. In: TAKÁCS-TÁLAS-VINCZE 2005, 87. p.

⁶⁵ LINDSTROM 2007, 15. p.

⁶⁶ Katonai képesség-felajánlási konferencia Brüsszel, 2004. november 22. In: TAKÁCS-TÁLAS-VINCZE 2005, 88. p.

⁶⁷ LINDSTROM 2007, 14. p.

tényező említhető meg a harccsoportok bevetésének akadályaként. A tényezők egy része objektív, illetve gyakorlati jellegű, míg más tényezők inkább politikai természetűek.

A gyakorlati vagy objektív akadályozó tényezők közül kiemelendő a harccsoportokra vonatkozó standardok rendszere, azok teljesítésének tanúsítása, valamint a döntéshozatal kérdése. A harccsoportokhoz való hozzájárulás mennyiségi és minőségi paramétereit, azaz az ún. harccsoport-csomagokat tulajdonképpen a tagállamok maguk határozzák meg rendkívül rugalmas módon a félévente tartott, és az EU Katonai Törzse által elnökölt Harccsoport Koordinációs Konferencián. A harccsoport-csomagok összetétele tehát nincsen előre meghatározva, az a tagállamok eseti döntésének a függvénye, amelyet vagy a harccsoportot irányító keretnemzet vagy a tagállamok többnemzetiségű koalíciója koordinál. Ezeknek a harccsoport-csomagoknak ugyan meg kell felelniük egy előre meghatározott katonai képességi követelmény-rendszernek, azonban az ennek ellenőrzésére szolgáló tanúsítási folyamat lefolytatása szintén az adott harccsoportot támogató tagállamok kompetenciája. Az EU Katonai Bizottságának és Katonai Törzsének csak megfigyelő szerep jut a harccsoportok megfelelésének ellenőrzésére irányuló tanúsítási folyamatban.⁶⁸ A harccsoport-csomagok összeállításnak ilyen mértékű rugalmassága és a felajánlott képességek megfelelőségének tanúsítási eljárása ugyan könnyebbé teszi a harccsoportokhoz való tagállami hozzájárulás megtételét, ugyanakkor számos problémát generál. Az egyik a felajánlott képességek interoperabilitásának biztosítása, a másik, hogy az adott harccsoport-hoz hozzájáruló tagállamok között a felajánlott képességek megfelelőségére vonatkozóan hitelességi és bizalmi problémák keletkezhetnek az öntanúsítási rendszerből adódóan.⁶⁹ A harccsoportokban részt vevő alakulatok kiképzése szintén tagállami kompetenciába tartozik, amelyet a tagállam köteles biztosítani az adott képességek készenléti állapotba helyezése előtt.⁷⁰ Az EU ugyan elősegíti a tagállamok közötti együttműködést és koordinációt, azonban az egységes kiképzés hiánya szintén akadályozza a harccsoportok bevetetőségét és interoperabilitását.

A gyakorlati jellegű akadályozó tényezők kapcsán említendő meg az EU válságkezelés során alkalmazott tervezési és döntéshozatali rendszere, amelynek komplex, többlépcsős, valamint sokszereplős folyamata nincsen összhangban a harccsoportokkal szemben támasztott gyorsreagálás követelményével. A „döntéshozatal gyorsreagálásúvá” tétele érdekében számos kezdeményezés született mind a kül- és biztonságpolitikai főképviselei tisztet 1999 és 2009 között betöltő Javier Solana, mind a 2005 novemberében Prágában tartott EU harccsoport-szemináriumon résztvevő tagállamok részéről, amelyek az alábbiakban foglalhatók össze:

- előzetes tervezés alkalmazása a tervezési folyamat lerövidítése céljából;
- a haderők státusáról (SOFA), valamint a misszió státuszáról szóló (SOMA) eseti megállapodások helyett egy standard megállapodás-formula kialakítása;

⁶⁸ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf 3–4. pp. (letöltés dátuma: 2013. 12.17.)

⁶⁹ LINDSTROM 2007, 27–28. pp.

⁷⁰ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf 4.p. (letöltés dátuma: 2013. 12.17.)

- a tervezési folyamat reformja, amely bizonyos lépések és tervezési dokumentumok kihagyása útján rövidítené le és egyszerűsítene a döntéshozatalt gyorsreagálási képességek bevetése esetén.⁷¹

A javaslatok alapján 2005-ben kialakításra került a haderők státusáról szóló (SOFA), 2006-ban pedig a misszió státusáról szóló (SOMA) standardizált szerződési formula.⁷²

A harccsoportok bevetését akadályozó objektív tényezők közül harmadikként a telepítésüket megnehezítő képességbeli hiányosságokat kell megemlítenünk, kiemelve az EU-tagállamok stratégiai légi szállítási területén fennálló hiányosságait. Mivel az EU válságkezelési tevékenységének földrajzi hatótávolsága nem csak a közvetlen szomszédságában kirobbanó konfliktusok kezelésére és azt követő államépítésre korlátozódik (Nyugat-Balkán), hanem az afrikai és az ázsiai kontinensre is kiterjed, ezért a harccsoportok bevetetőségének vizsgálatánál a rendelkezésükre bocsátott eszközök műveleti helyszínre való szállításának kérdését is vizsgálnunk kell. Az EU-tagállamok számára elsősorban kis és közepes méretű szállító repülőgépek (C-160-as, C-130-as) állnak nagyobb számban rendelkezésre, míg a nagy méretű szállító repülőgép-flottájuk (pl. C-17 Globemaster) meglehetősen korlátozott. A tagállamok közül néhány megpróbálta csökkenteni az elvárások és a képességek közötti szakadékot, Nagy-Britannia például 2008-ban öt C-17-est lízingelt a Boing-tól. A képességbeli hiányosságok orvoslásának individuális útja azonban nem minden tagállam számára járható út, tekintettel a katonai és védelmi beszerzések értékére.⁷³

A kis és közepes tagállamoknak nyújt járható utat a képességfejlesztés területén az EDA által propagált „pooling and sharing”, azaz „összeadás és megosztás” lehetősége, amelynek során a tagállamok a költséghatékonyság és a képességek duplikációjának elkerülése elve mentén együttműködnek a védelmi képességek kutatása, fejlesztése, beszerzése és használata területén.

Végül az EU harccsoportok bevetését azok a politikai természetű megfontolások is hátráltatják, amelyek abból adódnak, hogy az EU 28 tagállamából 22 NATO-tag is egyben, a 6 nem NATO-tagból négy részt vesz a Partnerség a Békéért Programban, és csak két tagállamnak, Máltának és Ciprusnak nincs formális kapcsolata az Észak-atlanti Szerződés Szervezetével. Ez a nagyarányú átfedés az EU és a NATO-tagállamok között természetesen feszültséget is keletkeztet, hiszen a tagállamoknak ugyanazokat a nemzeti képességeket kell a NATO és az EU rendelkezésére bocsátaniuk. Az EU harccsoportoknak ráadásul a NATO-n belül működő Reagáló Erők (NATO Response Force) jelentik a gyorsreagálás területén a konkurenciát.⁷⁴

A 2010-es Fő Célkitűzés másik jelentős eredménye az Európai Védelmi Ügynökség (European Defence Agency-EDA) 2004-es felállítása volt. A brüsszeli székhelyű EDA célja, hogy támogassa az EU védelmi képességeinek a válságkezelés terén történő fejlesztésére, valamint a KBVP támogatására irányuló tanácsai és tagállami erőfeszítéseket. Azonban széles mandátuma ellenére, az EDA komoly korlátokkal küzd, főleg ami a

⁷¹ LINDSTROM 2007, 29. p.

⁷² LINDSTROM 2007, 29. p.

⁷³ LINDSTROM 2007, 31–35. pp.

⁷⁴ LINDSTROM 2007, 45.p.

tagállamok által rendelkezésére bocsátott költségvetés mértékét illeti, ráadásul az ügynökség számos – elsősorban a közös európai védelmi ipar megteremtésére irányuló – kezdeményezése bukott el a tagállamok ellenállása miatt.⁷⁵

A 2003 óta megindult katonai missziók számos gyakorlati tapasztalattal szolgáltak arra nézve, hogy milyen irányban kell végrehajtani az EU katonai válságkezelési képességeinek fejlesztését. Ezek között jó néhány meglehetősen kellemetlen volt, például 2008-ban az Európai Unió kénytelen volt elhalasztani a Csád területére tervezett misszióját, mert a tagállamok nem tudtak megfelelő számú helikoptert biztosítani a művelet végrehajtásához.⁷⁶

A gyakorlati tapasztalatok figyelembe vételén alapult az Európai Tanács által 2007 novemberében jóváhagyott *Fejlesztési Katalógus 2007* (Progress Catalogue 2007) című dokumentum, amely számos mennyiségi és minőségi hiányosságot fogalmazott meg a katonai képességekkel kapcsolatban.

A Fejlesztési Katalógusra támaszkodva készült el 2008 júliusában az Európai Védelmi Ügynökség Irányítótanácsa által elfogadott *Képességfejlesztési Terv* (Capability Development Plan- CDP). A CDP kidolgozása egy komplex folyamat volt, amelyben a tagállamok, az Európai Védelmi Ügynökség, az EU Katonai Bizottsága, Katonai Törzse és a Tanács Főtitkársága vett részt. A CDP-t előkészítő munka négy fő területen zajlott:

- a 2010-es fő célkitűzések ellenére a képességek területén fennálló hiányosságok és egymáshoz viszonyított prioritásuk meghatározása;
- egy hosszú távú képességfejlesztési iránymutatás kidolgozása (2025-ig);
- egy egyeztetett adatbázis létrehozása a tagállamok védelmi terveire és programjaira vonatkozóan;
- a jelenlegi műveleti tapasztalatok tanulságának levonása és összegyűjtése a jövőbeni képességfejlesztés helyes irányának meghatározása érdekében.⁷⁷

A CDP alapján az EDA Irányítótanácsa 2011 márciusában tíz prioritási területet határozott meg, amelyekre az EDA különös hangsúlyt kíván fektetni a következő időszakban:

- az azonnali robbanóeszközök elleni fellépés;
- egészségügyi ellátás;
- hírszerzés, elhárítás és felderítés;
- a helikopterek rendelkezésre állásának fokozása;
- kibervédelem;
- többnemzetiségű logisztikai ellátás;
- a biztonság- és védelempolitikai információk cseréje;
- stratégiai és taktikai légi szállítási irányítás;
- energia- és üzemanyag-hatékonyság;
- mobilitás.⁷⁸

⁷⁵ MAJOR, CLUDIA - MÖLLING, CHRISTIAN: *EU Military Capabilities - Some European Troops, but not yet a European Army* In: Greco, Ettore – Pirozzi, Nicoletta – Silvetri, Stefano (Szerk.): *EU crisis management: institutions and capabilities in the making*. Istituto Affari Internazionali November 2010, 16. p.

⁷⁶ GREVI - KEOHANE 2009, 74–75. pp.

⁷⁷ http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080708-CDP_Press_Background_brief%20.pdf 1.p. (letöltés dátuma: 2013.12.17.)

2008 decemberében a francia elnökségi periódus alatt született meg a „*Képességek megerősítéséről szóló nyilatkozat*”, amely – sok más dokumentumhoz hasonlóan – megismétli, hogy az EU célja, hogy fokozottabban tudjon szerepet vállalni a nemzetközi béke és biztonság szavatolás területén. Az ehhez szükséges katonai és civil képességfejlesztés területén pedig – tekintettel a 2008-ban kibontakozó globális pénzügyi és gazdasági válság okozta költségvetési környezetre – a tagállamok közös, összehangolt és tartós erőfeszítésére van szükség.⁷⁹

Tekintettel az EU katonai válságkezelési műveleteiből származó művelleti tapasztalataira, a tagállamok az alábbi területeken tartották szükségesnek képesség-fejlesztési kezdeményezések megtételét:

- helikopterek modernizációja és a légénység kiképzése az EDA által kidolgozott taktikai kiképző program segítségével;
- európai légi szállítási flotta és légi parancsnokság létrehozatala;
- az információszerzés, és különösen a műholdas információszerzés megerősítése;
- a válságkezelési műveletekben részt vevő erők és eszközök védelmének, valamint hatékonyságának fokozása;
- a válságkezelési műveletekben részt vevő erők interoperabilitásának erősítése, többek között a fiatal katonák csereprogramjai, az Európai Biztonsági és Védelmi Egyetem fejlesztése és a biztonsági szektor reformjára irányuló műveletek részére európai szakértőcsoportok létrehozása révén.⁸⁰

1.2. A katonai képességek területén kimutatható hiányosságok

Annak ellenére, hogy a tagállamok 2011 során 193 milliárd eurót⁸¹ költöttek katonai kiadásokra – és így az EU az USA után a második legtöbbet védelmi kiadásokra költő szereplő a nemzetközi politikában – (1. ábra) a katonai képességeivel kapcsolatban folyamatosan mennyiségi és minőségi kritikák fogalmazódnak meg.

Ha a GDP-hez viszonyított védelmi kiadás alakulását nézzük, jól látható, hogy 2006 óta a tagállamok védelmi kiadásai folyamatosan csökkennek (2. ábra). A védelmi kiadások megoszlásnak vizsgálatakor megállapítható, hogy a legnagyobb tételt a személyi kiadások jelentik, tartósan elérve a védelmi kiadások legalább 50 százalékát. A védelmi kiadások második és harmadik legnagyobb szeletét a műveletekre fordított kiadások és a beruházások adják. (3. ábra)

⁷⁸ <http://www.eda.europa.eu/aboutus/whatwedo/eda-strategies/Capabilities> (letöltés dátuma: 2013.12.17.)

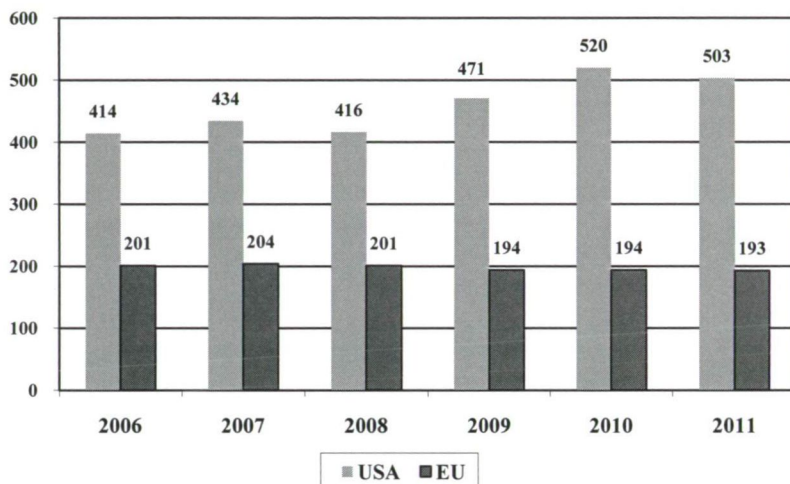
⁷⁹ Council of the European Union Declaration on strengthening Capabilities 1. p. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/104676.pdf (letöltés dátuma: 2013.12.03.)

⁸⁰ Council of the European Union Declaration on strengthening Capabilities 3–4. pp. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/104676.pdf (letöltés dátuma: 2013.12.03.)

⁸¹ Az Európai Védelmi Ügynökség védelmi adatai. EU-US Defence Data 2011. <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/news/eu-us-defence-data-2011.pdf?2.p>. (letöltés dátuma: 2013.12.03.)

1. ábra

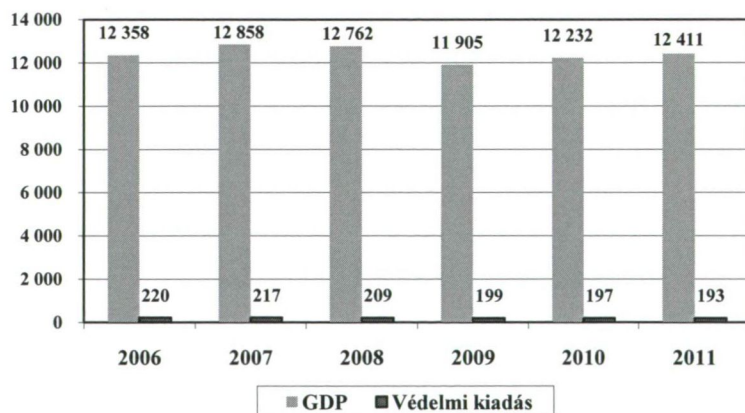
Az Egyesült Államok és az EU katonai kiadásai 2006 és 2011 között (milliárd euró)



Forrás: Az Európai Védelmi Ügynökség védelmi adatai. EU-US Defence Data 2011 5.p.
<http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/news/eu-us-defence-data-2011.pdf> (letöltés dátuma: 2013.12.03.)

2. ábra

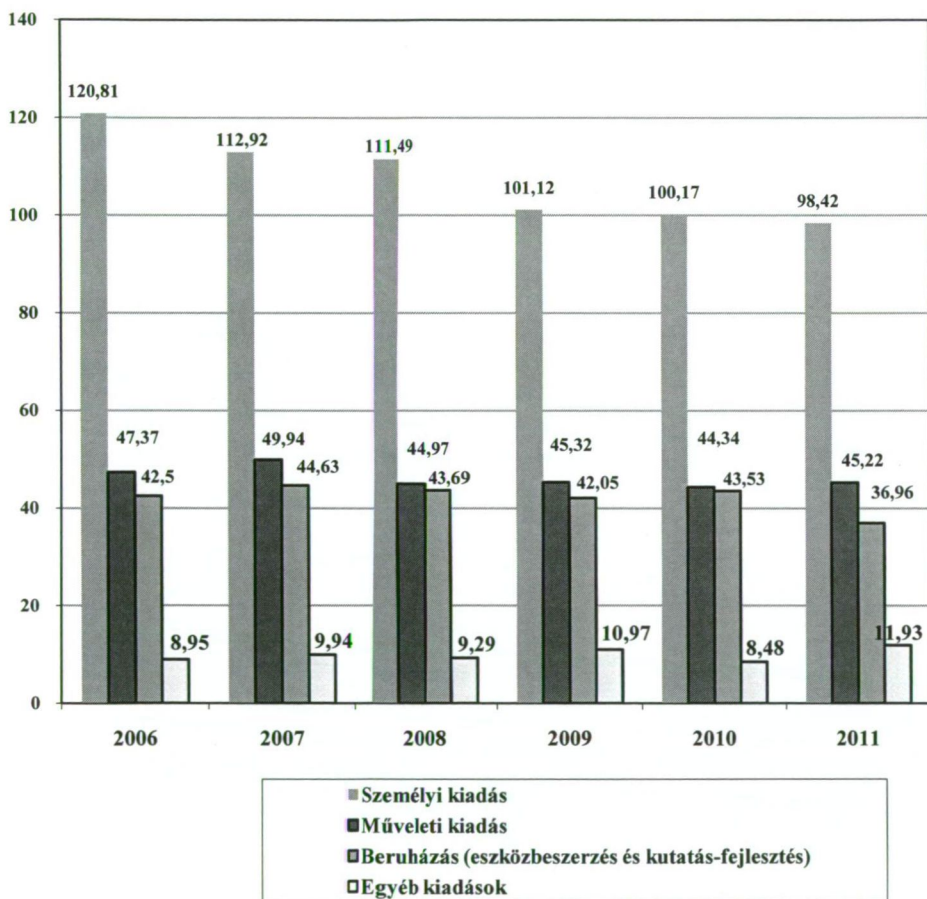
A tagállamok GDP-jének és védelmi kiadásának alakulása 2006 és 2011 között (milliárd euró)



Forrás: Az Európai Védelmi Ügynökség védelmi adatai Defence Data 2011 7.
<http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/here.pdf> (letöltés dátuma: 2013. július 25.)

3. ábra

A tagállamok védelmi kiadásainak lebontása 2006 és 2011 között (milliárd euró)



Forrás: Az Európai Védelmi Ügynökség védelmi adatai Defence Data 2011 12.p.

<http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/here.pdf> (letöltés dátuma: 2013. július 25.)

A gondok hátterében az áll, hogy sok európai ország mind a mai napig nem hajtott végre teljes haderőreformot, azaz nem tértek át a hidegháborús logikára épülő nemzeti területvédelem elvéről a válságkezelési műveletekhez szükséges erők biztosítására. Így bár az EU tagállamai⁸² még 2011-ben is mintegy 1.551 038 fős hadsereggel rendelkezt

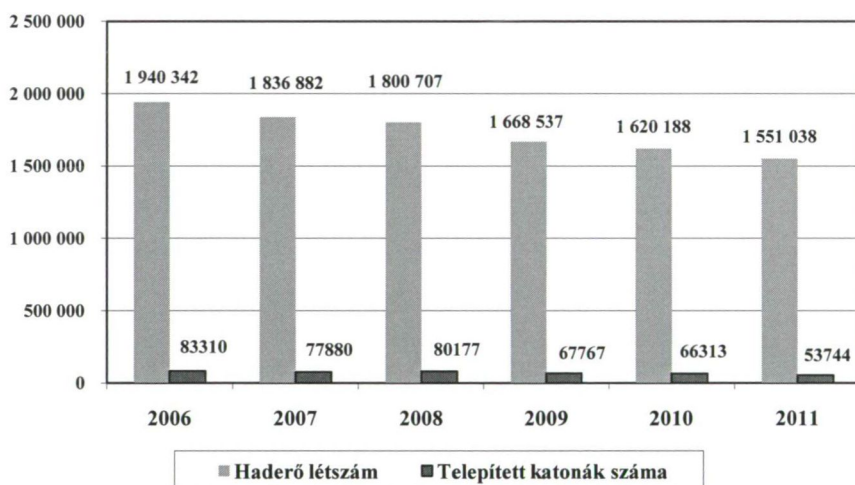
⁸² A EU tagállamai alatt valójában az Európai Védelmi Ügynökség munkájában részt vevő tagállamokat kell érteni, Dánia kivételével.

tek,⁸³ de ebből csupán 425 824 fő telepíthető és 110 814 fő fenntartható világszerte.⁸⁴ 2011 során 53 744 fő telepítésére került sor, ami a teljes haderő csupán 3,5 százaléka.⁸⁵ (4. ábra)

További problémát jelent, hogy az EU tagállamainak hadseregében a hivatásos katonák mellett nagyszámú sorkatona teljesít szolgálatot, ami egyrészt rendkívül megterheli a tagállamok védelmi költségvetését, másrészt a válságkezelési műveletek végrehajtása hivatásos katonákat igényel.⁸⁶

4. ábra

A tagállamok hadereje és a bevetett katonák száma 2006 és 2011 között



Forrás: Az Európai Védelmi Ügynökség védelmi adatai Defence Data 2011 23.p.

<http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/here.pdf> (letöltés dátuma: 2013. július 25.)

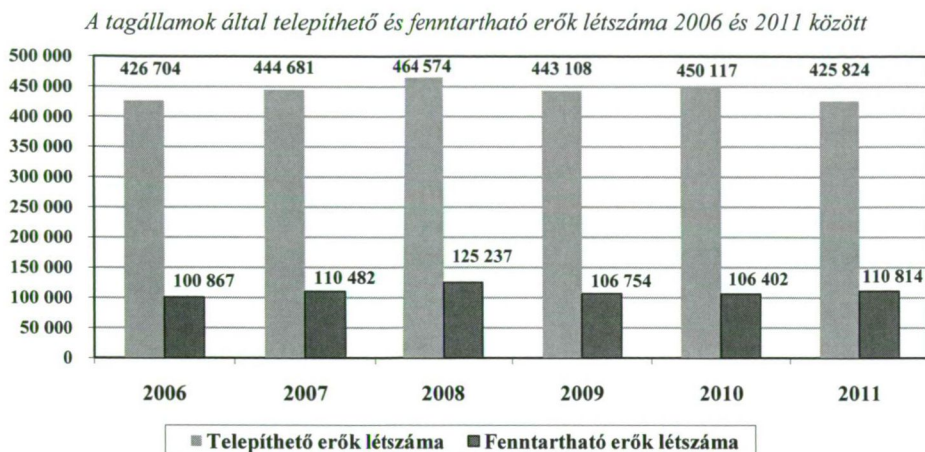
⁸³ Az Európai Védelmi Ügynökség védelmi adatai Defence Data 2011 23.p. <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/here.pdf> (letöltés dátuma: 2013. július 25.)

⁸⁴ Az Európai Védelmi Ügynökség védelmi adatai Defence Data 2011 24.p. <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/here.pdf> (letöltés dátuma: 2013. július 25.)

⁸⁵ Az 53 744 fő azonban nem kizárólag a KBVP keretében telepített katonákat, hanem többek között az ENSZ vagy éppen a NATO-műveletek keretében telepített katonák számát is jelenti.

⁸⁶ GREVI - KEOHANE 2009, 77. p.

5. ábra



Forrás: Az Európai Védelmi Ügynökség védelmi adatai Defence Data 2011 24.p.

<http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/here.pdf> (letöltés dátuma: 2013. július 25.)

A hagyományos területvédelemhez szükséges nagyszámú európai haderő helyett egyre inkább a válságkezelési műveletekhez szükséges gyorsan bevethető és megfelelő ideig fenntartható erők kialakítása volna a cél.

A válságkezelési műveleteknél bevethető és fenntartható személyi állományban mutató hiányosságok mellett (5. ábra) a katonai felszerelések terén is több minőségi, valamint mennyiségi anomália tapasztalható. Annak ellenére, hogy a KBVP 1999-es elindítása óta a számuk majdnem megfeleződött, még 2009-ben is a tagállamoknak összesen mintegy 10 000 tank állt a rendelkezésére, sokkal több, mint amennyire a békefenntartó műveletekhez szükséges volna.⁸⁷ Kiemelt problémát jelent ugyanakkor a stratégiai szállítást biztosító repülőgépek, illetve szállítóhelikopterek területén mutató hiány. Az EU tagállamai 2009-ben mindössze nyolc nagy távolságokra is bevethető szállító repülőgéppel (C17-essel) rendelkeztek,⁸⁸ ami meglehetősen behatárolja az EU-műveletek földrajzi hatótávolságát, illetve azok telepíthetőségének időpontját. A tagállamoknak hat hónapba telt, hogy az EU rendelkezésére bocsássanak 16 helikoptert és 10 szállítórepülőt a Csád területén indított művelethez.⁸⁹

A válságkezelési műveletekhez szükséges szárazföldi, légi és tengerészeti képességek fejlesztése – tekintettel az egyre csökkenő tagállami védelmi költségvetésekre, valamint a katonai képességek és eszközök növekvő árára – közös európai eszközbeszerzési projektek keretében volna preferálandó. A számok azonban sajnos mást mutatnak. Az eszközbeszerzések több mint 72,9 százaléka 2011-ben is nemzeti keretek között zaj-

⁸⁷ GREVI – KEOHANE 2009, 70. p.

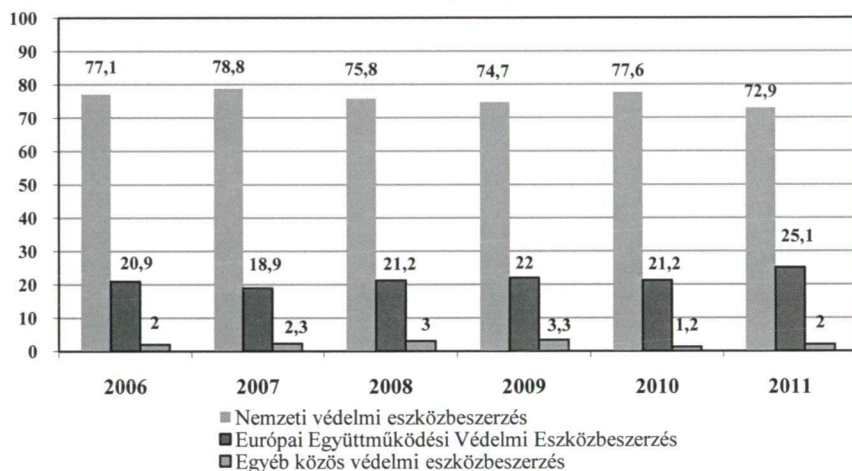
⁸⁸ Összehasonlításképpen az Egyesült Államoknak több mint 200 C-17-es áll a rendelkezésére.

⁸⁹ GREVI – KEOHANE 2009, 70. p.

lott, míg az Európai Együttműködési Védelmi Eszközbeszerzés keretében csupán 25,1 százaléknyi, egyéb közös védelmi eszközbeszerzés keretében pedig 2,0 százaléknyi.⁹⁰ (6. ábra)

6. ábra

*A nemzeti és az együttműködési védelmi beszerzések százalékos megoszlása
2006 és 2011 között*



Forrás: Az Európai Védelmi Ügynökség védelmi adatai Defence Data 2011 20.p.

<http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/here.pdf> (letöltés dátuma: 2013. július 25.)

A tagállamokban párhuzamosan futó eszközbeszerzési programok ugyanakkor azon túl, hogy pazarlóak, számos felesleges duplikációhoz vezetnek a képességek területén, ráadásul a tagállamonként eltérő szabványok miatt az interoperabilitás követelményének sem mindig felelnek meg. Az Európai Bizottság egy 2005-ös tanulmányában az USA és az Európai Unió eszközbeszerzési programjait hasonlította össze, és megállapította, hogy amíg az EU tagállamai közel 30 milliárd euró értékben költöttek mintegy 89 eszközbeszerzési program során, addig az USA 83 milliárd eurót költött eszközbeszerzésre, azonban csupán 27 projekt keretében. Az uniós tagállamok tehát majdnem harmadannyit költöttek eszközbeszerzésre majdnem háromszor annyi program keretében.⁹¹

A védelmi célú beszerzések költséghatékonysága kapcsán merül fel az egységes európai védelmi piac gondolata. Keith Hartely úgy becsüli, hogy az egységes védelmi piac közel 20 százalékos megtakarítást eredményezne az évi mintegy 30 milliárd eurónyi európai védelmi beszerzésből, ami évi 6 milliárd euró megtakarítást jelentene.⁹²

A tagállamok meglehetősen protekcionista hozzáállásának megváltoztatását és egy integrált európai védelmi piac kialakítását elsősorban az Európai Bizottság és az EDA

⁹⁰ Az Európai Védelmi Ügynökség védelmi adatai European Defence Agency Defence Data 2011 20. p. <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/here.pdf> (letöltés dátuma: 2013. július 25.)

⁹¹ GREVI – KEOHANE 2009, 82. p.

⁹² Idézi GREVI – KEOHANE 2009, 86. p.

szorgalmazza. Az Európai Bizottság 1997-ben készült ún. Bangemann-jelentése egy közös fegyverkezési piac kialakítását javasolta egy egyszerűbb, a védelmi termékek EU-n belüli átvitelére irányuló engedélyezési rendszer kialakításával, a védelmi felszerelések beszerzésére kiírt pályázatok támogatásával és bizonyos védelmi termékek vámtarifájának eltörlésével. A jelentés bizonyos kérdésekben az Európai Bizottság számára felügyeleti jogkört teremtett volna.⁹³

A tagállami védelmi piacok összehangolására tett első kísérlet a hat legnagyobb fegyvergyártó tagállamtól, Franciaországtól, Németországtól, Olaszországtól, Spanyolországtól, Svédországtól és Nagy-Britanniától származott, amikor 1998-ban Szándéknyilatkozat címmel írtak alá megállapodást a védelmi piaci szabályok összehangolásáról, a kezdeményezés azonban a gyakorlatban nem sok eredménnyel járt.⁹⁴

2005-ben az EDA Irányító Bizottsága egy védelmi beszerzési kódexet fogadott el a tagállami védelmi piacok megnyitása érdekében.⁹⁵ A beszerzési kódex legfontosabb célkitűzése, hogy biztosítsa a részt vevő tagállamok fegyvergyártó vállalatai számára a tisztességes versenyt, hozzáférést biztosítva a védelmi célú pályázatokhoz, bizonyos eseteket⁹⁶ kivéve. Mivel a kódex nem bír jogi kötőerővel, és a tagállamok még mindig nehezen kötnek szerződést külföldi beszállítóval, ezért a dokumentum elfogadása nem hozott lényegi előrelépést a védelmi piac „európaizálása” területén.⁹⁷

A legfőbb gondot a tagállamok hozzáállása okozza, ugyanis ragaszkodnak az EUMSZ 346. cikkének szigorúan kormányközi alapon történő magyarázatához. Az EUMSZ 346. cikke kimondja, hogy a tagállamok megtehetik az alapvető biztonsági érdekeik védelme érdekében általuk szükségesnek tartott fegyverek, lőszeres és hadianyagok előállításával vagy kereskedelmével kapcsolatos intézkedéseket; ezek az intézkedések azonban nem befolyásolhatják hátrányosan a belső piacon belüli versenyfeltételeket a nem kifejezetten katonai célokra szánt termékek tekintetében. A védelmi piac érzékeny voltára való tekintettel tehát a Bizottság nem rendelkezik számottevő szabályozó szereppel, hatásköre csak az ún. kettős felhasználású termékek piacára terjed ki.

2. A polgári válságkezelési képességek

2.1. A képességfejlesztés főbb állomásai

Már a KBVP létrehozatalának évében, 1999-ben megfogalmazódott a polgári válságkezelés fontossága és ezzel összefüggésben a polgári missziókhoz szükséges képességek területén jelentkező igények és hiányosságok, valamint a már meglévő eszközök számbavételének szükségessége. Mindezt a koszovói háború és annak tanulságai indokolták.

⁹³ GREVI – KEOHANE 2009, 86. p.

⁹⁴ GREVI – KEOHANE 2009, 86. p.

⁹⁵ European Defence Agency: The code of conduct on defence procurement of the EU member states participating in the European Defence Agency Brussels, 21 November 2005

⁹⁶ Például titkosított pályázatok.

⁹⁷ GREVI – KEOHANE 2009, 86–87. pp.

Az 1999. decemberi Helsinkiben tartott EU-csúcson beterjesztett elnökségi következtetések kiemelten foglalkoztak a nem katonai válságkezelés kérdésével. A dokumentum szerint az 1999. júniusi EU-csúcs óta, ahol az EiT megbízta az elnökséget azzal, hogy kezdje meg a tagállamok polgári válságkezelési eszközeivel és tapasztalataival kapcsolatos munkát, megkezdődött a tagállamok és az Unió erőforrásainak számbavétele. Az összeállított leltár alapján megállapítható, hogy mind a tagállamok, mind az Unió a polgári válságkezelés számos területén rendelkeztek bizonyos erőforrásokkal, például a rendőrség, a humanitárius segítségnyújtás, a közigazgatás és jogi újjáépítés, a kutatás és mentés, valamint a választási és emberi jogi megfigyelés területén. Ugyanakkor a kialakuló válsághelyzetekre adandó gyorsabb és hatékony reagálás érdekében az Uniónak fokoznia kellett az erőforrásait, képességeit, valamint a tagállamok közötti együttműködés hatékonyságát.

Ennek érdekében megfogalmazásra került egy nem katonai válságkezelési *Akcióterv*, amely az alábbi célokat tűzte ki:

- a nemzeti, kollektív és nem kormányzati szervezetek közötti együttműködés és reakcióképesség fokozása a párhuzamok kiküszöbölése és a hatékonyság javítása érdekében, fenntartva az egyes résztvevők rugalmas döntési jogát egy adott válságban az eszközök és képességek felajánlását illetően;
- az EU részvételének fokozása és elősegítése más szervezetek, például az ENSZ és az EBESZ válságkezelő tevékenységében, valamint az önálló EU-műveletekben;
- a pillérek közötti koherencia biztosítása.⁹⁸

A fenti célok elérése érdekében a tagállamoknak és az Uniónak gyorsreagálású képességeket kell kialakítaniuk, különös tekintettel a civil rendőri képességekre; folytatniuk kell a nemzeti és az uniós erőforrások leltárát; adatbázist kell létrehozniuk az eszközökre, képességekre és szakértelemre vonatkozóan, valamint a polgári válságkezeléssel kapcsolatos információk napra készen tartására és megosztására. A Bizottság együttműködésével egy nem katonai válságkezelési mechanizmust kell kialakítani a Tanács Főtitkárságán belül, ezen keresztül történne az adatbázis kezelése, az EU polgári képességeinek koordinálása, valamint a pillérek közötti koherencia elősegítése. A polgári missziók megfelelő finanszírozása érdekében gyors finanszírozási mechanizmusok felállítása szükséges.⁹⁹

A polgári válságkezelési képességek feltérképezésén, leltárba vételén és az ezekből levont következtetéseken alapuló képességfejlesztésen túl a polgári válságkezelés területén komoly hangsúlyt kellett fektetni az intézményrendszer kiépítésre is. Ennek megfelelően a Tanács 2000 májusában hozta létre a Polgári Válságkezelési Bizottságot¹⁰⁰ azzal a megbízáttal, hogy az akkor még ideiglenesen működő Politikai és Biztonsági Bizottságot információkkal, ajánlásokkal és tanácsokkal segítse a válságkezelés polgári

⁹⁸ Európai Tanács Elnökségi jelentés az EU nem katonai válságkezeléséről Helsinki, 1999. december 10-11. In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2003, 96–97. pp.

⁹⁹ Európai Tanács Elnökségi jelentés az EU nem katonai válságkezeléséről Helsinki, 1999. december 10-11. In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2003, 97–98. p.

¹⁰⁰ Council Decision of 22 May 2000 setting up a Committee for Civilian Aspects of Crisis Management 2000/354/CFSP

aspektusaival összefüggésben, különös tekintettel a polgári válságkezeléshez szükséges képességekre.

A 2000. decemberi nizzai EU-csúcs elnökségi következtetései szerint a Polgári Válságkezelési Bizottság az alábbi elveket és követelményeket fogalmazta meg a rendőrségi képességekkel összefüggésben:

- a megbízatások teljes skálája: az EU-nak képesnek kell lennie a rendőri missziók teljes skálájának végrehajtására, a tanácsadástól a segítségnyújtáson és a kiképzés támogatásán keresztül egészen a helyi rendőri erők helyettesítéséig;
- egyértelmű hatáskör és megfelelő mandátum: az EU rendőri erejének alkalmazása világosan meghatározott vezérelveket igényel az erők feladatainak, jogkörének valamint a mandátumuk tekintetében;
- integrált megközelítési mód: a petersbergi feladatok terén folytatott uniós tevékenység erős összhangot követel meg a katonai és a polgári komponensek között, ezért azoknak integrált tervezési folyamatban kell részt venniük, és tevékenységüket koordinálva kell végezniük;
- szoros együttműködés a nemzetközi szervezetekkel: az EU-nak biztosítania kell, hogy erőfeszítései konzisztensek legyenek az ENSZ, az EBESZ és az Európa Tanács tevékenységével, kerülve ugyanakkor a fölösleges párhuzamosságokat.¹⁰¹

A Guatemalában, Horvátországban, Albániában, Mostarban, El Salvadorban, Bosznia-Hercegovinában, Kelet-Timorban és Koszovóban szerzett tapasztalatok alapján két nagyon fontos rendőrségi feladat fogalmazódott meg a polgári válságkezelés keretein belül: egyrészt a helyi rendőrség támogatása, másrészt a helyi rendőrség helyettesítése. A helyi rendőrség támogatása lényegében a helyi rendőrség oktatását, kiképzését, segítését, tevékenységük figyelemmel kísérését és a tanácsadást jelenti. A helyi rendőrség helyettesítése során az európai rendőri erők végrehajtó hatáskörük gyakorlása során látják el a közrend védelmét, a közlekedés-rendészetet, a bűnügyi nyomozati tevékenységet, a szabálysértések kivizsgálását, a személy- és vagyonvédelmet, valamint nyilvános zavargások esetén a rendfenntartást. Ez utóbbi esetben számolni kell annak a lehetőségével, hogy a helyzet kicsúszik az európai rendőri erők ellenőrzése alól, amelynek következtében szükségessé válhat támogató katonai erők bevetése. A rendőri válságkezelési műveletek fent említett alapvető feladatainak meghatározása azért bírt központi jelentőséggel, mert ezt követően kerülhetett csak sor az alapfunkciók végrehajtását biztosító képességek kifejlesztésére.

Az EiT az alábbi területeken fogalmazott meg konkrét képességfejlesztési célokat:

- a rendőri képességeket tartalmazó adatbázis fenntartása és fejlesztése;
- a tagállamok közötti információ-megosztás biztosítása az összekötőpontok hálózatának útján;
- a tagállamok együttműködésének fokozása a rendőri missziókra való kiképzés területén;

¹⁰¹ Európai Tanács Nizza, 2000. december 7-9. Az Európai Unió polgári válságkezelési aspektusainak erősítése In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2003, 171–172. pp.

- a rendőri műveletek gyors megvalósításához szükséges logisztikai követelmények megtervezése és beépítése az általános tervezési folyamatba;
- együttműködés a katonai struktúrákkal.¹⁰²

A polgári válságkezelés másik három prioritási területével kapcsolatban a 2001. júniusi göteborgi Európai Tanácsban született meg a konkrét célkitűzések. A jogállamiság megszilárdításával kapcsolatban a tagállamok leszögezték: az EU nagy fontosságot tulajdonít a jogállamiság erősítésének, mert az a béke és a biztonság konszolidációjának előfeltétele. A helyi rendőri erők újjászervezésére és megerősítésére tett erőfeszítések ugyanis csak akkor lehetnek tartósan sikeresek, ha a rendőrséget működőképes bírósági és büntetés-végrehajtási rendszer támogatja. A jogállamiság erősítését célzó missziók feladata elsősorban a helyi intézmények megerősítése tanácsadás, képzés vagy megfigyelési tevékenység útján. A helyi erők hiánya esetében azonban felhatalmazást kaphatnak végrehajtó funkciók ellátására is, de a helyi bírósági és büntetés-végrehajtási rendszerek újjászervezését a lehető legrövidebb időn belül meg kell kezdeni. A tagállamoknak biztosítaniuk kell a bírók, ügyészek és más, a jogállamiság terén alkalmazható tisztviselők és szakemberek képzését és felkészítését a missziók számára. Ezért önkéntes alapon kötelezettséget vállalnak arra, hogy 2003-ig képesek legyenek egy 200 fős szakember gárdát felállítani, akik megfelelően felkészültek a jogállamiság erősítését célzó válságkezelési műveletekre. A tagállamoknak fokozatosan ki kell fejleszteniük egy átfogó szabványrendszert a jogállamiság területén tevékenykedő tisztviselők és szakértők kiválasztására, képzésére és felszerelésére vonatkozóan. Az EU szabványainak kompatibilisnek kell lenniük a releváns nemzetközi szervezetek standardjaival.¹⁰³

A polgári közigazgatás támogatása területén – reagálva a közigazgatási szakemberek iránti egyre növekvő igényre a válságkezelési műveletekben – az Európai Unió önként jelentkező igazgatási dolgozókból olyan állományt állít össze 2003-ig, amely képes a válságkezelési műveletekkel kapcsolatos polgári közigazgatási feladatok ellátására és rövid időn belül bevethető. Az így létrejövő uniós szakértőgárda feladatai alapvetően három területre összpontosulnak:

- központi államigazgatási funkciók: lakosság-nyilvántartás, tulajdon-nyilvántartás, politikai testületek választása, kinevezése, adózás, helyi közigazgatás, vám-szervek;
- szociális funkciók: oktatás, szociális szolgáltatások, egészségügyi és orvosi szolgáltatások;
- infrastrukturális funkciók: víz- és energiaellátás, telekommunikáció, közlekedés, hulladékkezelés.

A szakértőgárdának képesnek kell lennie a tanácsadói, képzési és megfigyelői tevékenység ellátására, valamint adott esetben végrehajtói feladat ellátására ezeken a területeken.¹⁰⁴

¹⁰² Európai Tanács Nizza, 2000. december 7–9. Az Európai Unió polgári válságkezelési aspektusainak erősítése In: VINCZE–PÓTI–TÁLAS 2003, 173–174. pp.

¹⁰³ Európai Tanács Göteborg, 2001. június 15–16. A válságkezelés polgári aspektusainak új konkrét céljai In: VINCZE–PÓTI–TÁLAS 2003, 241–243. p.

¹⁰⁴ Európai Tanács Göteborg, 2001. június 15–16. A válságkezelés polgári aspektusainak új konkrét céljai In: VINCZE–PÓTI–TÁLAS 2003, 244–245. pp.

Végül a polgári védelem területén a tagállamok vállalták, hogy 2003-ig felállítanak:

- 2-3 értékelő és/vagy koordináló csoportot, amelyek a helyzettől függően 3-7 órán belül bevetethetők;
- egy 2000 fős rövid időn belül alkalmazható polgári védelmi intervenció csapattal;
- kiegészítő vagy speciális forrásokat a kompetens szolgálatoktól vagy társadalmi szervezetektől az egyes válságok során jelentkező igények kielégítése érdekében, amelyek 2-7 napon belül bevetethetők.

Mivel a polgári védelem szervezete tagállamonként eltérő, és a tagállamok különböző forrásokat és szervezeteket vesznek igénybe a válságkezelés kapcsán, ki kell alakítani a polgári védelmi intervenció csapattal átfogó kiképzési és gyakorlatozási koncepcióját.¹⁰⁵

2003. január 1-jén kezdődött az EU első polgári válságkezelési művelete, az EU rendőri missziója Bosznia-Hercegovinában (EUPM), majd ezt követte nem sokkal a volt Jugoszláv Macedón Köztársaság területén indított EUPOL Proxima. A Nyugat-Balkánon szerzett tapasztalatok számos kihívásra mutattak rá a nem katonai válságkezelés terén. 2004 májusában az Európai Unió tíz kelet-közép-európai taggal bővült, amelyek számos erőforrással és tapasztalattal rendelkeztek. Ezek az események, és a további válságkezelési műveletek iránti igény 2004-től újabb lendületet adtak a polgári képességfejlesztés folyamatának.

A 2004. június 15-i brüsszeli Európai Tanácson elfogadott Polgári Válságkezelési Akcióterv szerint a 2003 decemberében elfogadott Európai Biztonsági Stratégia egyrészt megerősítette azt a korábbi szándékot, hogy az EU egy hatékony multilateralizmusra épülő nemzetközi rend kialakításán fáradozik, amelyben fokozottabb nemzetközi szerepvállalásra törekszik, másrészt felhívta a figyelmet az új globális kihívásokra, amelyekre az Európai Uniónak reagálnia kell. Ennek érdekében az alábbi területeken foglalmaztak meg újabb célkitűzéseket a tagállamok:

- bővítik azon szaktudás skáláját, amelyet az Unió a polgári műveletei során igénybe vehet; különösen hasznos az emberi jogok, a politikai kapcsolatok, a biztonsági szektor reformja, a közvetítés, a határőrizet, a lefegyverzés, a leszerelés terén szerzett tapasztalatok alkalmazása. Az EU-nak biztosítania kell, hogy ezek a szakértők rendelkezésre álljanak a jövőbeni nem katonai válságkezelési műveletekben;
- továbbfejlesztik a megfigyelő missziók végrehajtásához szükséges képességeket;
- fokozzák az EU katonai és polgári válságkezelési műveleteinek egymást erősítő hatását, elsősorban a képességek kialakítása és fejlesztése, valamint a műveletek tervezése és végrehajtása során;
- az ún. civil-civil válságkezelési tevékenységek koherenciájának erősítése érdekében a Bizottságon belül tovább folytatódik azon képességek fejlesztése, amelyeken keresztül gyors és hatékony segítséget tud nyújtani a KBVP keretében végrehajtott válságkezelési műveletekhez. A Bizottság által felügyelt közösségi

¹⁰⁵ Európai Tanács Göteborg, 2001. június 15–16. A válságkezelés polgári aspektusainak új konkrét céljai In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2003, 247–248. pp.

- keretek között folyó nem katonai válságkezelési tevékenység hosszú távú programjai és a KBVP keretében kivitelezett rövid távú válságkezelési tevékenység közötti kapcsolat és folytonosság csak így biztosítható;
- mind a katonai-civil, mind a civil-civil válságkezelési műveletek terepen való összehangolásában központi szerep jut az EU különleges képviselőinek, ezért a különleges képviselői irodákon belül ún. általános támogató funkció kialakítására kerül sor;
 - fokozni kell a tagállamok nemzeti polgári válságkezelési képességei közötti interoperabilitást a közös kiképzésen és gyakorlatokon keresztül.¹⁰⁶

2004. november 22-én Brüsszelben került sor arra a *polgári képesség-felajánlási konferenciára*, amelynek miniszteri nyilatkozata szerint a kelet-közép-európai új tagokkal bővült uniós miniszterek szükségesnek tartották egy polgári fő célkitűzés kidolgozását annak érdekében, hogy kijelöljék az Európai Biztonsági Stratégiában megjelölt kihívásokra reagáló új célkitűzéseket, és meghatározzák az ezek eléréséhez szükséges eszközöket. A dokumentum szerint az EU-nak fejlesztenie kell azon képességét, hogy többfunkciós, nem katonai válságkezelési forrásokat tudjon bevetni integrált módon. Az ilyen képességek egyik lehetséges változatát jelenthetné civil válságkezelő csoportok felállítása.¹⁰⁷

A nyilatkozat kitér a tagállamok eddigi önkéntes felajánlásainak mértékére is. Ezek szerint a tagállamok 5761 főt a rendőrség, 631 főt a jogállamiság, 562 főt a polgári közigazgatás és 4968 főt pedig a polgári védelem területén ajánlottak fel válságkezelési műveletek végrehajtásához.¹⁰⁸ Meg kell jegyezni azonban, hogy ezek a felajánlások csak papíron léteztek, a tagállamok által ténylegesen az EU-missziók számára rendelkezésre bocsátott személyi állomány a felajánlásoknak csak bizonyos hányadát tették ki.

A konferencia az alábbi feladatok ellátását tartotta szükségesnek a jövőbeni polgári KBVP missziók sikere érdekében:

- megfelelő műveleti tervezési és támogató képességek kialakítása a Tanács Titkárságán belül annak érdekében, hogy az EU képes legyen egyidejűleg több műveletet megindítani és végrehajtani;
- megfelelő pénzügyi források biztosítása;
- a jelenlegi beszerzési szabályok módosítása abból a célból, hogy azok ne képezhessék a jövőben válságkezelési misszió megindításának gátját;
- annak biztosítása, hogy az EU és a tagállamok alkalmasak legyenek képességeiket rövid riasztási időn belül alkalmazni.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Európai Tanács, Brüsszel 2004. június 15. További tennivalók a civil válságkezelés számára – Akcióterv In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2004/2005, 124–128. pp.

¹⁰⁷ Általános Ügyek és Külgazdasági és Külkapcsolatok Tanácsa, Brüsszel, 2004. november 22. Civil képesség-felajánlási konferencia miniszteri nyilatkozata In: TAKÁCS – TÁLAS – VINCZE 2005, 80. p.

¹⁰⁸ Általános Ügyek és Külgazdasági és Külkapcsolatok Tanácsa, Brüsszel, 2004. november 22. Civil képesség-felajánlási konferencia miniszteri nyilatkozata In: TAKÁCS – TÁLAS – VINCZE 2005, 79. p.

¹⁰⁹ Általános Ügyek és Külgazdasági és Külkapcsolatok Tanácsa, Brüsszel, 2004. november 22. Civil képesség-felajánlási konferencia miniszteri nyilatkozata In: TAKÁCS – TÁLAS – VINCZE 2005, 81. p.

A 2004. december 16-17. között megtartott EiT fogadta el a *Polgári Fő Célkitűzés 2008* című dokumentumot, amely leszögezi, hogy a civil dimenzió fejlesztése része az EU általános politikájának, amely során a civil és katonai eszközök felhasználásával koherens választ ad a válságkezelési feladatok teljes spektrumában. Az EU-nak képesnek kell lennie arra, hogy egy válság bekövetkezte előtt megelőző beavatkozások megakadályozhatják a helyzet tovább romlását. Mivel az EU polgári válságkezelési műveletei iránti igény folyamatosan növekszik, ezért az Uniót képessé kell tenni arra, hogy több missziót is végrehajthasson különböző beavatkozási területeken. Felmerült továbbá annak szükségessége is, hogy a válságkezelési missziókat hosszabb ideig legyen képes az EU fenntartani.¹¹⁰

A fenti célok elérése érdekében négy lépést határozott meg a dokumentum:

1. alapvető tervezési feltételezések és illusztratív scenáriók kidolgozása arra vonatkozóan, hogy az EU-nak milyen jellegű polgári missziókat kellene a jövőben elindítania (végrehajtási idő: 2005. április);

2. képesség-igény lista kidolgozása (végrehajtási idő: 2005. április): a scenáriók alapján megállapított műveletekhez szükséges igényeket (állomány, felszerelés, tervezési, logisztikai és misszió-támogatási eszközök, irányítási és vezetési képességek) számba kell venni;

3. a civil képesség-igény listához nyújtott nemzeti hozzájárulások értékelése és a képességbeli hiányosságok feltárása (végrehajtási idő: 2005 vége). Az igények meghatározása után a tagállamok meg fogják erősíteni kötelezettség-vállalásaikat egy civil képességfejlesztési konferencián, a tagállami hozzájárulásokat pedig a Politikai és Biztonsági Bizottság, valamint a Polgári Válságkezelési Bizottság fogja értékelni;

4. a civil fő célkitűzés folytatása: ennek során rendszeres felülvizsgálati rendszert kell kialakítani a képességi követelmények teljesítésének nyomon követésére.¹¹¹

A 2008-as Polgári Fő Célkitűzéssel összhangban került felállításra 2005 júniusában a Polgári Reagáló Csoport (Civilian Response Team- CRT), amely a polgári válságkezelés gyorsreagálású képessége, és amely a tagállamok által előzetesen kiválasztott szakértőkből, a Tanács Főtitkárságának, valamint szükség esetén a Bizottság szakértőiből álló egység.¹¹²

A CRT rendeltetése:

- tényfeltáró missziók végrehajtása válságok vagy közelgő válsághelyzet esetén, amelynek révén hozzájárul a válságkezelési koncepció (CMC) kialakításához;
- gyors kezdeti műveleti jelenlét biztosítása abban az esetben, ha a Tanács műveleti fellépésről szóló határozatot fogadott el;

¹¹⁰ Európai Tanács Brüsszel, 2004. december 16–17. A 2008-as Civil Fő Célkitűzés In: TAKÁCS – TÁLAS – VINCZE 2005, 127–128. pp.

¹¹¹ Európai Tanács Brüsszel, 2004. december 16–17. A 2008-as Civil Fő Célkitűzés In: TAKÁCS – TÁLAS – VINCZE 2005, 129–130. pp.

¹¹² Council of the European Union Multifunctional Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format- Civilian Response Teams2.p.<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2010462202005%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2F05%2Fst10%2Fst10462.en05.pdf> (letöltés dátuma: 2013. 08.17.)

- amennyiben a CRT megfelelő szakértelemmel rendelkezik a konfliktus-megelőzés, a stabilizáció és mediáció terén, akkor a konfliktus idején már a helyszínen működő uniós projektek és mechanizmusok érvényesülésének elősegítése.¹¹³

A Polgári Fő Célkitűzés 2008 revízióját és egyben a polgári válságkezelési képességek fejlesztésének folytatását jelentette a *Polgári Fő Célkitűzés 2010* című dokumentum, amelyet 2007. november 19-én fogadott el a Tanács. Az új célkitűzés központi elemét képezte annak biztosítása, hogy a tagállamok megfelelő számú és jól képzett szakembert bocsássonak a KBVP-műveletek rendelkezésére. Ennek érdekében a tagállamoknak rendszeresen nyilvántartást kellene vezetniük a potencióálisan rendelkezésre bocsátható szakembereiről. Mint sok korábbi dokumentum, ez is kiemeli a civil és katonai képességfejlesztés összehangolásának fontosságát. Ez a törekvés ki kell, hogy terjedjen a Bizottság rendelkezése alatt álló válságkezelési képességekre, valamint a polgári válságkezelésben illetékes más nemzetközi szervezetek és nem kormányközi szervezetek képességeire is.¹¹⁴

2.2. A civil képességek területén kimutatható hiányosságok

A civil válságkezelési képességek kiépítése és fejlesztése érdekében tett fenti lépések ellenére azonban az EU számos területen küzd komoly hiányosságokkal. Az EU mint civil hatalom nagy hangsúlyt fektet a polgári válságkezelésre, amit mi sem bizonyít jobban, mint hogy a 2003 óta indított műveletei túlnyomó többsége a polgári válságkezelés területére esik. Az impozáns számok mögött azonban az EU által végrehajtott műveletek megítélése messze nem egységes, hiszen Korski és Gowan például úgy tartja, hogy: „Tíz évvel az ESDP létrehozatala után a legtöbb EU misszió kicsi, ambíció nélküli és stratégiaiilag irreleváns.”¹¹⁵

Ahogy az EU nem rendelkezik saját hadsereggel, úgy nem rendelkezik állandó polgári erővel sem, válságkezelési tevékenysége során a tagállamok biztosítják az adott művelet végrehajtásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket, ami azonban korántsem megy zökkenőmentesen.

Az egyik legfőbb problémát a polgári válságkezelési műveletekhez szükséges személyi állomány rekrutációja jelenti a tagállamok számára, a polgári válságkezelési területek szakértői – bírák, ügyészek, büntetés-végrehajtási dolgozók, rendőrök, közigazgatási szakemberek – ugyanis sem a képzésük során, sem a napi munkavégzésük helyéül szolgáló szervezet keretében nem számolnak az uniós válságkezelési művelet keretében

¹¹³ Council of the European Union Multifunctional Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format- Civilian Response Teams4.p. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2010462%202005%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F05%2Fst10%2Fst10462.en05.pdf> (letöltés dátuma: 2013. 08.17.)

¹¹⁴ Civilian Headline Goal 2010; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Civilian_Headline_Goal_2010.pdf (letöltés dátuma: 2013. 08.12.)

¹¹⁵ KORSKI, DANIEL - GOWAN, RICHARD: *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities* European Council on Foreign Relations October, 2009. 11.p.

zajló külföldi munkavégzés lehetőségével.¹¹⁶ A legtöbbjük pedig nem is szándékozik hat hónapot vagy akár annál többet is eltölteni messze a családjától, esetlegesen vesélyeztetve az otthoni karrierjét. Ráadásul a munkáltatók sem lelkesednek a kormányzattól érkező felkérés esetében, hiszen az adott munkaerő rendelkezésre bocsátása pénzügyi és munkaszervezési problémákat generálhat az adott szervezeten belül.¹¹⁷ A tagállamok által rendelkezésre bocsátott szakértők rekrutációjának nehézkességét áthidaló megoldás lehetne a válságkezelési műveletek szerződéses állományának növelése, azonban mivel a szerződéses állomány fizetése a KKBP költségvetését terhelő kiadásnak minősül – amely rendre szűkösenk bizonyul –, a szerződéses állomány arányának növelése inkább csak elvi lehetőség.

További komoly problémát jelent a polgári válságkezeléseknél alkalmazott szakemberek képzése. A polgári válságkezelés képzési képességeiről a magyar elnökség ideje alatt készült áttekintés szerint a műveletek személyi állományának mintegy 25 százaléka nem kap telepítést megelőző képzést, illetve kiképzést, mert ez a fajta képzés tizenkilenc tagállamban kötelező csak, kilenc tagállamban mindössze ajánlott. A képzések tartalma is meglehetősen divergál, ugyanis tizenhét tagállamban általános kurzusok, tizenkilenc tagállamban művelet-specifikus kurzusok, tizenöt tagállamban pedig tematikus képzések érhetők el.¹¹⁸

Több uniós szintű kezdeményezés is született a civil állomány képzésének megszervezésére. 2001-ben a Bizottság indította el a Válságkezelés Civil Aspektusaira Irányuló Képzési Programot, amelynek keretében alakították ki a hálózatszerűen működő Válságkezelés Civil Aspektusaira Irányuló Képzés Európai Csoportját (European Group on Training for Civilian Aspects of Crisis Management- EGT). Az EGT tizenhárom képzési intézményt ölel fel több tagállamból és 2002 és 2009 között hatvannyolc kurzust ajánlott 1399 szakértő számára.¹¹⁹

A 2004-ben elfogadott „EU Képzési Konceptió-tervezet az ESDP területén” című dokumentum¹²⁰ keretében állították fel az Európai Biztonsági és Védelmi Főiskolát (European Security and Defence College- ESDC) a stratégiai szintű képzés biztosítása céljából. Ugyan számos kurzus kapcsolódik a polgári válságkezeléshez, de az ESDC képzéseinek oroszánrész a katonai válságkezelés területére esik.

Kimondottan a rendőri állomány képzését szolgálja a Tanács által felállított Európai Rendőri Főiskola (European Police College- CEPOL)¹²¹ és a Bizottság által alapított Európai Rendőri Erők Képzése (European Police Force Training- EUPTF), ez utóbbi 2011-ig mintegy 1800 főnek biztosított műveleti szintű kiképzést.

¹¹⁶ DOMISIEWICZ, RAFAL: *A Giant with Feet of Clay? The EU's Ability to Develop Capabilities for Civilian Crisis Management* Romanian Journal of European Affairs 2012 Vol. 12, No. 4. 9.p.

¹¹⁷ KORSKI - GOWAN 2009, 12.p.

¹¹⁸ DOMISIEWICZ 2012, 15.p.

¹¹⁹ 2010-ben a programot átnevezték Európa Új Civil Válságkezelésre Irányuló Képzési Kezdeményezésére (Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management-ENTRI) <http://www.entriforccm.eu/origins-and-methodology.html>

¹²⁰ Council of the European Union: Draft EU Training Concept in ESDP 11970/04 Brussels, 30 August 2004

¹²¹ DOMISIEWICZ 2012, 14.p.

Annak ellenére, hogy a kiképzési nehézségek minden tagállamot érintenek, mégsem vehető a 28 tagállam¹²² egy kalap alá, vannak ugyanis tagállamok, amelyek jóval komolyabban veszik azokat a kötelezettség-vállalásokat, amelyeket a képesség-felajánlások során tettek. Korski és Gowan négy csoportra bontja a tagállamokat aszerint, hogy milyen aktivitást mutatnak a válságkezelési műveletek sikerességéhez szükséges rekrutáció, a kiképzés, a tervezés és a kikérdezés területén:

- a professzionálisok: (Dánia, Finnország, Németország, Hollandia, Svédország és Nagy-Britannia) széleskörű és gyakran kötelező képzést biztosítanak a civil szakértők számára, kormányokon átnyúló, hosszú távú tervezési folyamatokat fejlesztettek ki és a műveletekből visszatérő szakértőket rendszeresen kikérdezik a missziókból levonható következtetések céljából. A professzionálisok együtt 633 szakembert telepítettek a különböző KBVP missziók során, míg a Civil Fő Célkitűzésben 3258 főt ajánlottak fel. Látható tehát, hogy még a civil válságkezelés iránt legelkötelezettebb államok is a felajánlott erőknél csupán 19%-át telepítették.
- az igyekvők: (Ausztria, Belgium, Franciaország, Írország, Olaszország és Románia) csoportjába sorolt országok ugyan jelét adják annak, hogy képesek civil képességeiket fejleszteni, azonban sok esetben komoly hiányosságok tapasztalhatók, mint például a kikérdezési eljárás terén Franciaországban és Olaszországban.
- az agnosztikusok: (Csehország, Magyarország, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia és Spanyolország) számára a polgári válságkezelés politikai értéke erősen vitatott, komoly hiányosságokkal küzdenek mind a tervezés, mind a kikérdezés területén.
- a közömbösek: (Bulgária, Ciprus, Észtország, Lettország, Litvánia, Luxemburg és Málta) esetükben minimális elkötelezettség tapasztalható a civil válságkezelés irányában. A csoportba tartozó országok közül csak Görögországban és Máltán van kötelező kiképzés, de csak a rendőrök számára. Ezen felül a tervezési és a kikérdezési eljárásuk is alulfejlett.¹²³

IV. Összegzés

A KKBP és a KBVP finanszírozásának vizsgálatával kapcsolatban megállapítható, hogy a polgári és katonai válságkezelési műveletek költségeinek biztosítása különböző pénzügyi mechanizmusokon keresztül történik; civil műveletek esetén alapvetően az EU költségvetéséből (elsősorban a KKBP-büdzséből, illetve a Bizottság kezelésben álló egyéb pénzügyi eszközökből), katonai műveleteknél pedig műveleti közös költségek esetén az Athena mechanizmuson keresztül, illetve a közös költségnek nem minősülő kiadások esetén az adott műveletet támogató tagállamok védelmi költségvetéséből. Az Unió külkapcsolati tevékenységeinek, és ezeken belül a polgári és katonai válságkezelé-

¹²² Ugyan a dolgozat írásakor Horvátország már csatlakozott az EU-hoz, de az elemzés valójában csak a 27 korábbi tagállamra vonatkozik.

¹²³ KORSKI – GOWAN 2009, 13–14. pp.

si műveleteinek finanszírozása tehát jelenleg egy rendkívül komplex, fragmentált és nehezen átlátható rendszeren keresztül történik. Az átfogó megközelítést, azaz a civil-civil és civil-katonai koordinációt szolgálná ezeknek a finanszírozási mechanizmusoknak az egységesítése. Margriet Drent és Dick Zandee három opciót vázolt fel e tekintetben:

- egy integrált, azaz a polgári és a katonai válságkezelési műveletek, valamint a közösségi külkapcsolati politikaterületek finanszírozását egyaránt felölelő ún. KKBP-Alapot kellene létrehozni az Unió költségvetésén belül, amelyre tehát az európai parlamenti scrutiny kiterjedne;
- ugyanezen integrált KKBP-Alap uniós költségvetésen kívüli létrehozása az EP utólagos kifizetési engedélyezésével;
- végül az egységesítés irányában ható minimalista megoldást az jelentené, ha integrálnák egyrészt a közösségi külkapcsolati tevékenységek finanszírozását szolgáló pénzügyi eszközöket, beleértve az Európai Fejlesztési Alapot is, másrészt kialakítanák a KBVP keretében elindított polgári és katonai válságkezelési műveletek közös finanszírozását szolgáló Műveleti Alapot.¹²⁴

Az Európai Unió rendelkezésére álló katonai és polgári válságkezelési képességek vizsgálata során megállapíthatjuk, hogy a KBVP első tíz évében a tagállamoknak sikerült ugyan néhány előrelépést tenniük a haderőreform és a képességfejlesztés terén, azonban ez a folyamat egyrészt igen lassú, másrészt nem olyan arányú, mint amilyet a vizsgált időszakban elindított missziók száma és a végrehajtásuk során feltárt hiányosságok mennyisége indokolt volna.

Az EU polgári és katonai képességfejlesztési mechanizmusának célja, hogy az Unió a petersbergi feladatok teljes skálájának ellátásához szükséges képességekre tegyen szert. A képességfejlesztési mechanizmus fontos mérföldkövei az EU soros elnökségének elnökségi következtetései, a polgári és katonai Fő Célkitűzések, valamint az Európai Védelmi Ügynökség és a Bizottság kezdeményezései.

A képességfejlesztés azonban egy permanens folyamat, amely állandó tagállami kötelezettség-vállalást igényel az EU intézményeinek koordinációja mellett. Ezt mi sem támasztja alá jobban, mint hogy a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő, Cathrine Ashton és az EDA vezetője, Claude-France Arnould 2013. október 15-én nyújtotta be a KBVP-re vonatkozó jelentésüket, amely a 2013. decemberi Európai Tanács ülése számára fogalmazott meg prioritási területeket az uniós biztonság- és védelempolitika megerősítése érdekében.¹²⁵ A dokumentum vizsgálata azonban rámutat arra is, hogy a képességfejlesztés kapcsán születő dokumentumok és kezdeményezések többé-kevésbé évek óta ugyanazokat a prioritási területeket emelik ki, azaz ezen területek fejlesztése folyamatos gondot jelent a KBVP számára. Ilyen prioritás többek között a válságkezelési műveletek tervezésében és végrehajtásában érvényesítendő átfogó megközelítés továbbfejlesztése, a nemzetközi partnerekkel (elsősorban az ENSZ-szel, a NATO-val, az EBESZ-szel és az Afrikai Unióval) való együttműködés fokozása, a katonai gyorsreagá-

¹²⁴ DRENT – ZANDEE 2010, 56. p.

¹²⁵ Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy Brussels, 15 October 2013. http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.12.17.)

lási képességek, kiemelten az EU-harccsoportok fejlesztése, a stratégiai szállítás és kiemelten a légi szállítás terén mutatkozó hiányosságok felszámolása, vagy éppen a megfelelő számú és szakértelemmel bíró polgári szakértők rendelkezésre bocsátása.

Mivel a KBVP kormányközi együttműködés alá eső politikaterület, a képesség-fejlesztés és a képességek rendelkezésre bocsátása a tagállamok számára jelent elsődleges kötelezettséget. Ahogyan láthattuk azonban, a tagállamok védelmi kiadásai mind abszolút értékben, mind GDP-arányosan évek óta csökkenő tendenciát mutatnak. A védelmi kiadások további csökkenéséhez járult hozzá a 2008-ban kirobban globális gazdasági és pénzügyi válság, valamint az annak következtében végrehajtott tagállami költségvetési megszorítások. A védelmi kutatás, fejlesztés és beruházás azonban igen költségvetési ágazatok, ráadásul a katonai, védelmi berendezések ára folyamatosan növekszik, ezért a tagállamoknak kettős szorítással kell szembenéznük: egyrészt a romló fiskális kondíciókkal, másrészt az új biztonsági kihívások hatékony kezeléséhez elengedhetetlen eszközök beszerzésének szükségességével. A kettős szorításból való kitörésre próbál alternatív megoldásokat nyújtani az Európai Védelmi Ügynökség, valamint az Európai Bizottság egy közös európai védelmi piac kialakítása, vagy éppen a „pooling and sharing” projektek útján.

KRISZTINA JUHÁSZ

FINANCING OF THE EU'S CRISIS MANAGEMENT OPERATIONS AND THE EXISTING MILITARY AND CIVIL CAPABILITIES

(Summary)

As Antonio Missiroli remarks: "The financing of EU-led crisis management operations is a somewhat neglected yet nevertheless crucial factor affecting the external effectiveness and internal consistency of the Union's foreign and security policy."¹²⁶ As a consequence of the financial and economic crisis in 2008 and 2009 both the EU and the member states have a more sensitive approach to financial issues. In the framework of this study I aim to survey the financing of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) in the EU-budget, special regards to the financial mechanisms of the civilian and military crisis management operations (Common Security and Defence Policy-CSDP). The article points out the fragmented system and mechanisms of the CFSP and CSDP, namely that on the one hand the civilian crisis management missions are financed through the CFSP-budget which is the part of the EU-budget, and on the other hand financing of the 'common costs' of the military missions happens through the so

¹²⁶ MISSIROLI, ANTONIO: *Euros for ESDP: financing EU operations*. Institute for Security Studies Occasional Papers 2003, No. 45 June 3. p.

called 'Athena Mechanism', and the 'not common costs' are paid by the member states where they emerged.

The second part of the study deals with the military and civilian crisis management capabilities of the European Union with the overview of the capability development procedures and documents from the beginning of the 2000's, pointing out the shortcomings which were experienced during the implementation of the civilian and military missions were launched in the framework of the CSDP.